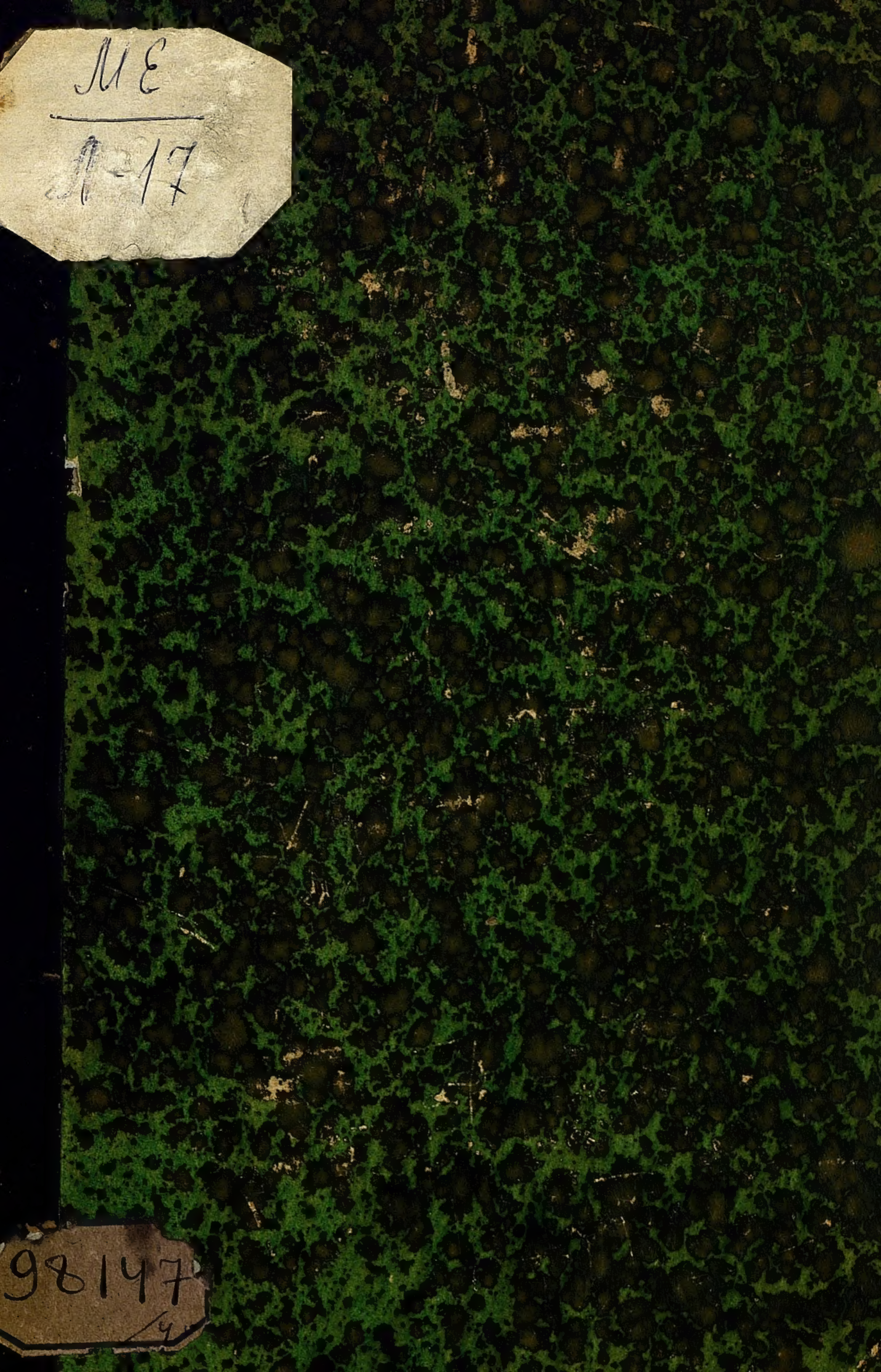

ME
Л-17
98147



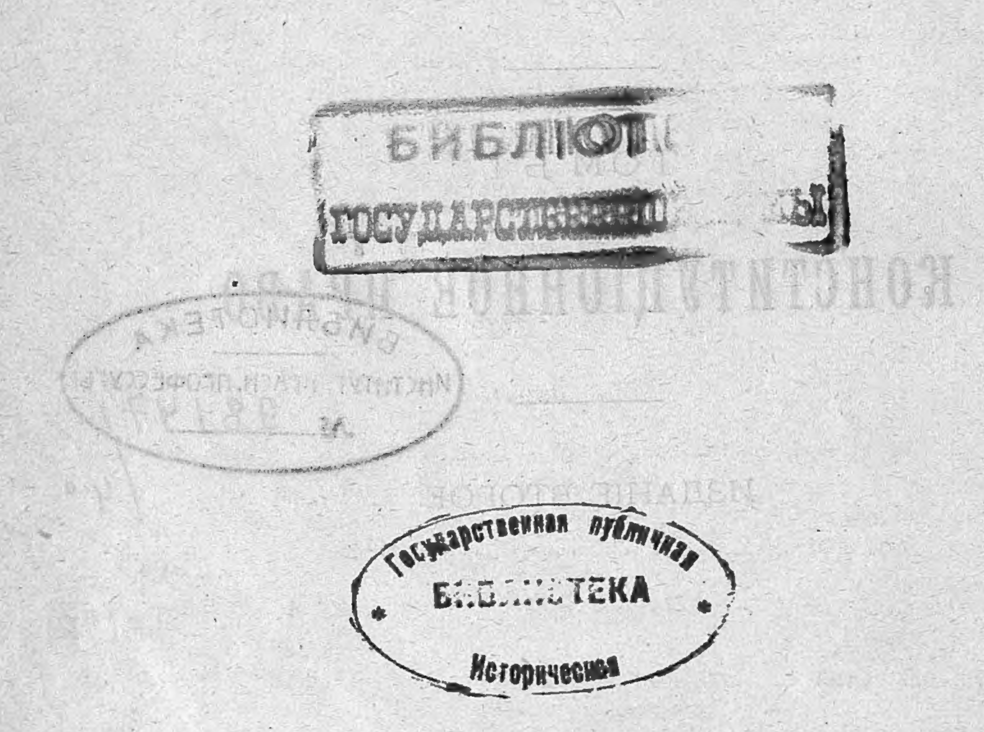
Н. И. ЛАЗАРЕВСКІЙ

# ЛЕКЦІИ
## ПО
# РУССКОМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ.

## ТОМЪ I.
## КОНСТИТУЦІОННОЕ ПРАВО

ИЗДАНІЕ ВТОРОЕ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія акц. общ. „Слово". Ул. Жуковскаго, собств. д., 21.
1910.




С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія акц. общ. „Слово". Ул. Жуковскаго, собств. д. 21.
1910.

# ОГЛАВЛЕНІЕ.

## ВВЕДЕНІЕ.

### Общее конституціонное право и конституціонное государство.



## ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

### Раздѣленіе властей.

Глава первая.

### Исторія ученія о раздѣленіи властей.



Глава вторая.

### Законодательная, судебная и исполнительная власть по современнымъ ученіямъ.



## ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

### Монархъ.

Введеніе.

Глава третья.

**Процедура выборовъ.**



## ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

## Парламентъ.

Глава первая.

**Юридическое положеніе депутатовъ.**



Глава вторая.

**Верхнія палаты и начало двупалатности.**



Глава третья.

**Парламентъ, какъ государственное учрежденіе.**



Глава четвертая.

**Парламентское дѣлопроизводство.**

## ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ

## Законъ.

### Глава первая.

### Исторія понятія закона.



### Глава вторая.

### Основные моменты въ процессѣ законодательства.



### Глава третья.

### Нѣкоторые особые виды законовъ.



## ЧАСТЬ ПЯТАЯ.

## Органы высшаго управленія.

### Глава первая.



### Глава вторая.

### Высшія правительственныя учрежденія.

# Предисловіе къ первому изданію.

---

Настоящая книга составилась изъ лекцій, читанныхъ на С.-Петербургскихъ Высшихъ Женскихъ Курсахъ въ 1906—1907 и въ 1907—1908 уч. г. Ея непосредственная задача—служить пособіемъ для слушательницъ, замѣняя обычныя литографированныя записки къ предстоящимъ экзаменамъ весны 1908 г.

По сознанію ея автора эта книга, носящая на себѣ слишкомъ сильные слѣды торопливой работы, въ настоящемъ ея видѣ заслуживала бы именно литографированнаго изданія, не пускаемаго въ продажу.

И если тѣмъ не менѣе она выпускается въ публику, то дѣлается это исключительно въ виду того, что вообще не существуетъ ни одного учебника по русскому конституціонному праву. При отсутствіи его и публикѣ, и студентамъ приходится самимъ разбираться въ новомъ нашемъ законодательствѣ, и настоящая книга сохранитъ много труда и, смѣемъ думать, предовратитъ много ошибокъ и невѣрныхъ толкованій людей, не привыкшихъ имѣть дѣло съ законами.

Еще одно соображеніе побуждало къ скорѣйшему изданію этой книги. Русская общественная жизнь нуждается въ томъ, чтобы наше новое конституціонное право было разработано и выяснено. Эта разработка можетъ быть продуктивною только при условіи совмѣстнаго труда наличныхъ ученыхъ силъ. Тѣ конструкціи и оцѣнки, которыя даны въ этой книгѣ, даны съ убѣжденіемъ въ ихъ правильности. Если онѣ выдержатъ критику и будутъ признаны вѣрными, это будетъ для автора большимъ удовлетвореніемъ. Если же онѣ вызовутъ возраженія, которыя установятъ другую, болѣе правильную точку зрѣнія, то авторъ все таки будетъ считать, что онъ издалъ эту книгу не напрасно.

# Предисловіе ко второму изданію.

Выпустивъ два года тому назадъ эти лекціи, авторъ приступилъ къ переработкѣ ихъ въ систематическій курсъ и, насколько имѣлъ къ тому возможность, подвинулъ эту работу. Но такъ какъ первое изданіе лекцій разошлось къ тому времени, когда объ изданіи курса въ его переработанномъ видѣ еще не могло быть и рѣчи, и такъ какъ вмѣстѣ съ тѣмъ автору нужно было дать своимъ слушательницамъ пособіе для подготовки къ экзаменамъ, то онъ и рѣшилъ выпустить это второе изданіе въ томъ же видѣ, въ какомъ было выпущено первое, устранивъ лишь отдѣльныя замѣченныя неточности.

# ВВЕДЕНІЕ.

## Общее конституціонное право и конституціонное государство.

### § 1. Наука общаго конституціоннаго права, или государственнаго права иностранныхъ державъ.

Среди предметовъ университетскаго преподаванія такъ называемое «общее конституціонное право», или «государственное право иностранныхъ державъ» занимаетъ довольно своеобразное мѣсто.

Наряду съ каѳедрами русскаго гражданскаго или русскаго уголовнаго права—нѣтъ каѳедръ гражданскаго или уголовнаго права иностранныхъ государствъ. А наряду съ каѳедрою русскаго государственнаго права издавна существуетъ особая каѳедра иностраннаго государственнаго права. Чѣмъ же объясняется такое положеніе вещей?

До самаго послѣдняго времени какимъ то внѣшнимъ объясненіемъ такого особаго положенія каѳедры государственнаго права могло казаться существенное различіе въ основахъ русскаго строя,—самодержавнаго, и западнаго,—конституціоннаго. Но наличность принципіальныхъ различій между самодержавнымъ русскимъ и иностраннымъ конституціоннымъ строемъ отнюдь не является достаточнымъ объясненіемъ существованія обособленной каѳедры; имѣются существенныя различія и между системами напр. русскаго и французскаго, и нѣмецкаго гражданскаго права или процесса,—однако это не приводитъ къ необходимости созданія особыхъ каѳедръ по иностраннымъ гражданскимъ процессамъ. Очевидно, что дѣло не въ различіи между нашимъ бывшимъ самодержавнымъ строемъ и западнымъ конституціоннымъ, а въ чемъ то другомъ.

Если мы возьмемъ университетскія программы конституціонныхъ странъ, напр. Франціи или Германіи, то и тамъ мы нерѣдко увидимъ на ряду съ каѳедрою французскаго или германскаго государственнаго права каѳедру общаго государственнаго права,—droit public général, allgemeines Staatsrecht. За послѣднее время часто встрѣчается сліяніе этихъ двухъ каѳедръ,

но тѣ вопросы, которые прежде входили въ составъ науки общаго конституціоннаго права, изъ университетскихъ программъ не исключаются, а лишь преподаются въ связи съ мѣстнымъ конституціоннымъ правомъ. Очевидно, что на Западѣ преподаваніе основъ государственнаго права другихъ конституціонныхъ державъ имѣетъ другое основаніе, чѣмъ это было у насъ, когда конституціонный строй западныхъ державъ противополагался нашему самодержавному.

Дѣло въ томъ, что хотя система государственныхъ учрежденій, мѣстныхъ и даже центральныхъ, въ каждой странѣ представляетъ существенныя особенности, но на ряду со своеобразными элементами государственнаго строя въ каждой странѣ можно установить наличность общихъ началъ съ другими государствами, и значеніе этихъ общихъ началъ неизмѣнно и постепенно возрастаетъ. Эта общность сводится къ тому, что во всѣхъ культурныхъ государствахъ совершился переходъ отъ самодержавной формы правленія къ конституціонной, и въ настоящее время происходитъ дальнѣйшій процессъ развитія конституціонныхъ началъ. Они встрѣчались въ каждой странѣ съ извѣстнымъ уже сложившимся укладомъ государственной жизни, который не сразу уступалъ мѣсто новому строю. Поэтому онъ нигдѣ не получилъ полнаго осуществленія во всей своей чистотѣ. Всюду онъ въ той или другой степени искаженъ старымъ строемъ даннаго государства, его исконными началами, мѣстными и историческими особенностями. Лишь постепенно, мало по малу конституціонный строй осуществляется все полнѣе и полнѣе,—и въ этомъ постепенномъ его осуществленіи во всей его полнотѣ и состоитъ общій смыслъ тѣхъ государственныхъ преобразованій, которыя наблюдаются въ теченіе послѣднихъ ста лѣтъ.

Но именно потому, что нигдѣ конституціонный строй не осуществленъ во всей его чистотѣ, изучить его начала, выяснить истинное ихъ содержаніе нельзя на законахъ одного какого либо государства. Установить истинную природу конституціоннаго государства можно только путемъ сравнительнаго изученія и сопоставленія государственнаго права всѣхъ европейскихъ народовъ.

Поэтому для сознательнаго уразумѣнія напр. французскаго государственнаго строя недостаточно изученія дѣйствующихъ французскихъ законовъ: надо еще имѣть въ виду то направленіе, въ которомъ французское законодательство неудержимо развивается, а развивается оно, какъ и законодательство любого другого государства, въ сторону болѣе полнаго осуществленія конституціонной идеи. Эта же идея можетъ быть выяснена лишь путемъ сравнительнаго изученія государственнаго строя всѣхъ культурныхъ народовъ. Отсюда для сознательнаго пониманія своего государственнаго права вытекаетъ необходимость изученія не только его одного, но и общаго конституціоннаго права.

## § 2. Конституціонное право, какъ совокупность нормъ, общихъ всѣмъ современнымъ культурнымъ государствамъ.

Начала современнаго конституціоннаго строя установлены были въ Англіи, оттуда распространились по всему континенту Европы, по всей Америкѣ, восприняты также и многими госу-

дарствами Африки и даже Азіи. Такимъ образомъ они получили характеръ нормъ извѣстнаго общенароднаго права.

Эта общность создается частью прямымъ заимствованіемъ законодательныхъ постановленій однихъ государствъ другими. Такъ напр. во время великой французской революціи почти всѣ основныя начала организаціи народнаго представительства были заимствованы Франціей изъ Англіи, при чемъ естественно подверглись извѣстной, частью сознательной, частью невольной переработкѣ, и въ этомъ видѣ въ свою очередь были заимствованы почти всѣми государствами континента и даже въ нѣкоторыхъ случаяхъ и самою Англіею [1]). Нѣкоторыя конституціи, какъ напр. бельгійская, послужили не только образцомъ для конституцій другихъ странъ, но иногда прямо переводились и воспринимались почти цѣликомъ, съ неизмѣненною редакціею цѣлаго ряда постановленій.

Но, помимо прямого перениманія, общность дѣйствующаго права возникаетъ и въ силу того, что тождественныя причины создаютъ тождественныя послѣдствія. Напр. народное представительство, какъ органъ, представляющій опредѣленную политическую силу—общественное мнѣніе страны,—естественно стремится повсемѣстно занять въ системѣ государственнаго управленія то мѣсто, какое обусловливается самою его природою, каковы бы ни были постановленія конституціи данной страны. И напр. по цѣлому ряду вопросовъ права, признаваемыя за народнымъ представительствомъ, почти тождественны какъ въ тѣхъ государствахъ, гдѣ эти права прямо признаны закономъ, такъ и въ тѣхъ, гдѣ законъ о нихъ молчитъ [2]).

Въ этомъ отношеніи не малое значеніе имѣетъ и самое существованіе науки общаго государственнаго права, и общепризнанность того положенія, что конституціонные принципы, выработанные опытомъ другихъ государствъ, безъ труда могутъ быть перенимаемы. Поэтому, какъ только въ какомъ либо государствѣ возникаетъ вопросъ, еще не разрѣшенный законодательствомъ, то и само правительство, и парламенты, и общественное мнѣніе страны ищутъ его разрѣшенія именно въ тѣхъ началахъ, которыя установлены конституціоннымъ опытомъ другихъ государствъ [3]).

Такимъ образомъ получается извѣстная совокупность юридическихъ нормъ, созданныхъ совмѣстною работою всѣхъ современныхъ культурныхъ народовъ, нормъ, признанныхъ и дѣйствующихъ почти во всѣхъ современныхъ культурныхъ государствахъ, дѣйствующихъ иногда и независимо отъ того, при-

---

[1]) Redlich, Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus, 1905, стр. 106.

[2]) Напр. право парламента дѣлать запросы и интерпелляціи министрамъ.

[3]) Отъ подчиненія этому вліянію общаго европейскаго конституціоннаго права была до нѣкоторой степени въ XIX вѣкѣ свободна Америка, вообще жившая самостоятельною жизнью; въ XVIII вѣкѣ, наоборотъ, американское государственное право развивалось подъ подавляющимъ вліяніемъ англійскаго конституціоннаго права. Но американское конституціонное право въ XIX вѣкѣ оставалось не безъ вліянія на Европу, въ частности и въ особенности на Швейцарію и, въ меньшей степени, на Германскую Имперію. Въ эпоху французской великой революціи, когда закладывались начала общей конституціонной теоріи, вліяніе американскаго права было громадно.

знаются ли онѣ закономъ, или нѣтъ: онѣ дѣйствуютъ уже въ силу одного того, что вошли въ правосознаніе современныхъ народовъ, привыкшихъ къ конституціонному строю. Но въ той сокровищницѣ юридическихъ нормъ, какую представляетъ общее конституціонное право, имѣются не только такого рода нормы, которыя уже восприняты всѣми законодательствами. Многія изъ нихъ, выработанныя конституціонною практикою передовыхъ государствъ, для другихъ странъ являются лишь политическимъ и юридическимъ идеаломъ, который обыкновенно оказываетъ рѣшающее вліяніе на направленіе общаго развитія государственнаго строя во всѣхъ современныхъ странахъ. Неустранимость, обязательность этого идеала обусловливается, главнымъ образомъ, тѣмъ, что это есть идеалъ, овладѣвшій общественнымъ мнѣніемъ всѣхъ современныхъ народовъ, по крайней мѣрѣ культурныхъ и руководящихъ ихъ классовъ. И по скольку общественное мнѣніе является вліятельнымъ факторомъ въ политической жизни, осуществленіе принциповъ конституціоннаго строя навязывается правительствамъ часто помимо ихъ желанія.

Въ началѣ конституціонной жизни цѣлый рядъ отношеній почти во всѣхъ государствахъ представлялъ много своеобразнаго. Съ теченіемъ времени происходитъ нивелировка, подведеніе основныхъ началъ государственнаго строя отдѣльныхъ странъ подъ извѣстный общій типъ. И въ каждой области конституціоннаго права этотъ общій типъ даннаго правоотношенія или системы ихъ, выработанный, такъ сказать, соборно всѣмъ культурнымъ человѣчествомъ, является тѣмъ идеаломъ, который властвуетъ надъ умами, и который уже въ силу этого одного, а также въ силу своей жизненной, практической цѣлесообразности, властно опредѣляетъ направленіе дальнѣйшаго развитія политическихъ учрежденій современныхъ государствъ.

## § 3. Основные элементы конституціоннаго строя.

По существу своему принципы конституціоннаго строя могутъ быть сведены къ слѣдующимъ тремъ основнымъ началамъ: 1) раздѣленіе властей, 2) народное представительство и 3) права гражданской свободы.

1. Теорія раздѣленія властей, этотъ краеугольный камень конституціоннаго права, сводится къ тому, что въ государственномъ управленіи различаютъ три функціи, отличающіяся другъ отъ друга какъ по своему содержанію, такъ и по тѣмъ условіямъ, которыми должно быть обставлено ихъ осуществленіе.

А. Этими тремя функціями являются власти: законодательная, исполнительная и судебная.

а) Существо законодательства сводится къ установленію общихъ правилъ, опредѣляющихъ устройство государства, отношенія органовъ государства къ обывателямъ: какъ тѣ права, которыя предоставлены органамъ власти по отношенію къ обывателямъ, такъ и права, предоставленныя обывателямъ по отношенію къ органамъ власти, наконецъ права гражданъ въ отношеніи другъ ко другу (отношенія имущественныя, семейныя и другія).

б) Задачею исполнительной или административной власти

является, во первыхъ, исполненіе законовъ, выполненіе всѣхъ тѣхъ дѣйствій, которыя необходимы для осуществленія закона. Законъ устанавливаетъ всеобщую воинскую повинность: надо произвести наборъ, для этого надо составить списки населенія, совершить въ опредѣленный день призывъ, произвести осмотръ новобранцевъ, опредѣлить ихъ годность къ военной службѣ и т. д. Но функціи исполнительной власти, вопреки ея наименованію, не ограничиваются простымъ исполненіемъ закона: нерѣдко она дѣйствуетъ и самостоятельно; такова напр. дѣятельность органовъ государства по охраненію общественной тишины и спокойствія: эта дѣятельность не ограничивается примѣненіемъ къ частнымъ случаямъ того правила, которое именно для нихъ установлено въ законѣ. Тутъ дѣятельность исполнительной власти нерѣдко носитъ вполнѣ самостоятельный характеръ: ея органы избираютъ тѣ или иныя предоставленныя имъ по закону средства, дѣйствуя въ этомъ отношеніи самостоятельно и свободно. Такова также напр. и дорожная дѣятельность администраціи: тому или иному органу поручена забота о дорожномъ дѣлѣ. Но гдѣ строить дорогу, какого типа,—этого въ законѣ на каждый случай не установлено, и пока администрація не нарушаетъ ничьихъ правъ, она дѣйствуетъ свободно; она избираетъ по соображеніямъ цѣлесообразности тѣ или другія изъ предоставленныхъ ей по закону средствъ, по собственной иниціативѣ исполняя тѣ или иныя задачи управленія,—удовлетворяя тѣ или иныя потребности населенія или самой власти.

в) Положеніе и задачи судебной власти совершенно иныя. Ея задача исчерпывается примѣненіемъ закона къ тому дѣлу, которое сторонами или прокуратурою поставлено на ея разрѣшеніе. Тутъ нѣтъ мѣста для свободной иниціативы суда. Судъ самъ дѣлъ не ищетъ. Вопросы цѣлесообразности его не занимаютъ, и подведеніе частнаго случая, ему предложеннаго, подъ общій законъ вполнѣ исчерпываетъ его задачу.

Согласно современному пониманію этой теоріи раздѣленія властей, указанныя три функціи, три власти, не являются равноправными между собою. Взаимное отношеніе ихъ, а также органовъ, на которые возложено ихъ осуществленіе, таково: верховною, высшею властью въ государствѣ является власть законодательная. Двѣ другія власти, исполнительная и судебная, ей подчинены. Исполнительная власть или приводитъ въ исполненіе то или другое постановленіе закона, или же свободно проявляетъ свою иниціативу, дѣйствуя въ предѣлахъ закона. Судъ примѣняетъ общее постановленіе закона къ частному случаю. Такимъ образомъ повелѣнія, исходящія отъ законодательной власти, признаются безусловно обязательными для обѣихъ другихъ.

Взаимное отношеніе властей исполнительной и судебной тоже не можетъ быть сведено къ простому равенству ихъ, и даже къ простой самостоятельности ихъ одной отъ другой: судъ долженъ быть вполнѣ независимъ отъ какого бы то ни было посторонняго вліянія и воздѣйствія на него, въ томъ числѣ, и пожалуй въ особенности, отъ воздѣйствій со стороны администраціи. Иначе не будетъ гарантіи справедливости и безпристрастности судебныхъ рѣшеній, которыя вообще должны быть основаны только

на законѣ, на правильномъ и ничѣмъ не смущаемомъ его толкованіи.

Администрація же въ извѣстныхъ отношеніяхъ должна быть поставлена подъ контроль судовъ. На администрацію возложено исполненіе цѣлаго ряда задачъ управленія. Администрація не можетъ не смотрѣть на эти дѣла, какъ на свое дѣло, и часто влагаетъ въ нихъ всю ту страстность, всю ту пристрастность, съ которыми люди относятся къ своимъ дѣламъ; и поскольку администраціи предоставлены извѣстныя полномочія, извѣстная власть, она всегда и вездѣ выказываетъ поползновенія превышать свои полномочія и нарушать тѣ права гражданъ, которыя являются юридической границею ея полномочій.

Поэтому случаи столкновеній правъ гражданъ съ администраціею вполнѣ возможны, и столкновенія эти необходимо поставить подъ охрану учрежденія нейтральнаго, безстрастнаго, руководящагося въ своихъ дѣйствіяхъ только закономъ. Такимъ учрежденіемъ и являются суды. Поэтому въ вопросѣ, не нарушила ли администрація правъ какого либо гражданина, контроль суда надъ администраціею является необходимымъ.

Б. Такимъ образомъ практическій, жизненный смыслъ этой теоріи раздѣленія властей въ томъ, что проведеніемъ ея обезпечивается самостоятельность и независимость судовъ, какъ охранителей права, и, что всего существеннѣе, устанавливается верховенство закона, безусловное его господство надъ всѣми другими проявленіями власти. Поскольку законъ есть выраженіе права, раздѣленіе властей приводитъ къ господству права, какъ руководящаго принципа всей государственной жизни.

Раздѣленіе властей, въ смыслѣ признанія верховенства законодательной власти и возведенія въ основной принципъ подчиненія закону властей исполнительной и судебной съ тѣмъ, что судебной власти обезпечивается положеніе самостоятельнаго и независимаго охранителя права, есть необходимое условіе для осуществленія строя правового государства, т. е. такого государства, гдѣ право является руководящимъ началомъ государственной жизни, и гдѣ права обезпечены. Осуществленіе такого государственнаго строя есть не только настоятельное требованіе нашего нравственнаго чувства, но и безусловная практическая потребность. Современная сложная экономическая жизнь, требующая сложныхъ, далекихъ расчетовъ, немыслима внѣ условій дѣйствій навѣрняка, внѣ обстановки точно выясненныхъ и твердо охраняемыхъ правъ.

Это обезпеченіе и создается тѣмъ, что во главѣ всего управленія ставится власть законодательная, ей признаются вполнѣ подчиненными и исполнительная власть, и судебная, при чемъ судебной гарантируется полная самостоятельность, а исполнительная ставится подъ руководство законодательной власти и подчиняется контролю судебной.

Такимъ образомъ проведеніе въ строѣ государства раздѣленія властей является средствомъ установить формальную законность.

Само собою разумѣется, что проведеніе въ управленіи начала законности само по себѣ еще не обезпечиваетъ всѣхъ интересовъ населенія. Населенію важно не только то, чтобы законы исполнялись. Существенно и то, чтобы законы были хороши. Какъ

обезпечить качество законовъ, это другой вопросъ, къ нему мы сейчасъ вернемся. Пока для насъ существенно замѣтить, что вопросъ объ обезпеченіи того, чтобы законы вообще исполнялись, есть вопросъ громадной практической важности, и что для разрѣшенія его имѣется пока только одно средство: то, какое указывается теоріею раздѣленія властей.

2. А. Что касается второго элемента конституціоннаго строя, а именно народнаго представительства, то его роль въ государствѣ опредѣляется слѣдующими его правительственными правами: а) правомъ участія въ законодательствѣ, б) правами бюджетными и в) правами по надзору за администраціей.

а) Участіе въ законодательствѣ состоитъ въ томъ, что только то распоряженіе, которое одобрено народнымъ представительствомъ, можетъ получить силу закона. Такимъ образомъ, все то, что имѣетъ характеръ установленія новаго юридическаго правила, обязательнаго для населенія или для властей, все это можетъ быть издано только въ видѣ акта, одобреннаго палатами, народнымъ представительствомъ. Это участіе народнаго представительства въ дѣлахъ законодательства есть его самое существенное, самое видное право.

б) Огромное значеніе придается, далѣе, такъ называемому бюджетному праву парламента. Сущность этого права состоитъ въ томъ, что всѣ государственные доходы, пошлины, подати, всякаго рода налоги, хотя бы и установленные общимъ закономъ на будущее время, въ каждомъ данномъ году могутъ взиматься только въ томъ случаѣ, если взиманіе ихъ именно въ данномъ году разрѣшено спеціальнымъ актомъ парламента, спеціальнымъ закономъ,—бюджетомъ государственныхъ доходовъ на данный годъ.

Точно такъ же всякіе государственные расходы, хотя бы и производимые на основаніи какого либо общаго закона, напр. на основаніи закона, опредѣляющаго размѣры содержанія чиновникамъ,—могутъ производиться въ каждомъ данномъ году только, если они именно на этотъ годъ разрѣшены спеціальнымъ закономъ,—государственнымъ расходнымъ бюджетомъ на данный годъ.

в) Третьею группою правъ народнаго представительства являются права его по надзору за администраціею.

Въ дѣлѣ установленія отвѣтственности за законность всѣхъ актовъ управленія особую трудность создаетъ наличность въ каждомъ конституціонномъ государствѣ, по крайней мѣрѣ въ каждой конституціонной монархіи, неотвѣтственнаго лица, короля, императора, повсюду признаваемаго неотвѣтственнымъ, но признаваемаго главою исполнительной власти и лично совершающаго цѣлый рядъ актовъ управленія. Въ конституціонномъ строѣ затрудненіе это устраняется слѣдующимъ образомъ: на ряду съ принципомъ неотвѣтственности короля устанавливается то начало, что каждое распоряженіе короля должно быть скрѣплено министромъ, который тѣмъ самымъ принимаетъ на себя отвѣтственность за законность даннаго распоряженія короля. Благодаря этому началу, практически пресѣкается возможность какихъ либо незаконныхъ распоряженій и со стороны королевской власти. Если то распоряженіе, которое собирается издать король, незаконно, то онъ не найдетъ министра, который бы на свою голову согласился его

скрѣпить. А безъ скрѣпы министра распоряженіе короля недѣйствительно и никѣмъ не можетъ быть приведено въ исполненіе.

Что касается отвѣтственности самихъ министровъ, то въ нѣкоторыхъ государствахъ палаты обладаютъ лишь правомъ привлеченія ихъ къ уголовной отвѣтственности, т. е. правомъ предавать ихъ суду за нарушеніе закона, совершенное самимъ министромъ или же подчиненнымъ министру чиновникомъ, но по приказу или по упущенію министра. Но въ другихъ государствахъ, гдѣ конституціонные принципы получили болѣе полное развитіе, палатамъ помимо того предоставляется право привлеченія министровъ къ такъ называемой политической отвѣтственности. Она состоитъ въ томъ, что министры обязаны выйти въ отставку, какъ только большинство въ палатѣ окажется противъ нихъ.

Таковы основные принципы, опредѣляющіе, согласно современной конституціонной теоріи, положеніе народнаго представительства въ системѣ государственнаго управленія.

Б. Всѣ указанныя отдѣльныя права народнаго представительства: право на участіе въ законодательствѣ, право установленія государственнаго бюджета, право контроля надъ администраціею,—не представляютъ какого то случайнаго списка ничѣмъ между собою не связанныхъ полномочій.

Участіе парламента, т. е. представителей широкихъ круговъ населенія въ созданіи законовъ имѣетъ особо существенное значеніе въ томъ отношеніи, что обезпечиваетъ соотвѣтствіе содержанія новыхъ законовъ съ требованіями интересовъ народа. Въ эпоху абсолютизма законодательство служило по преимуществу интересамъ узкаго круга привилегированныхъ сословій,—теперь оно по необходимости проникается служеніемъ интересамъ все болѣе и болѣе широкихъ круговъ населенія. Это измѣненіе въ общемъ характерѣ законовъ съ появленіемъ и развитіемъ конституціоннаго строя совершенно неизбѣжно, ибо постепенно все болѣе и болѣе широкіе круги населенія получаютъ избирательныя права и вліяніе на ходъ управленія.

Что касается бюджетныхъ правъ народнаго представительства, то ихъ смыслъ понятенъ: они обезпечиваютъ непрестанность контроля народнаго представительства надъ тѣмъ, чтобы народныя средства расходовались цѣлесообразно. Такъ какъ для каждаго мѣропріятія правительства всегда нужны матеріальныя средства, то и получается, что благодаря своимъ правамъ въ дѣлѣ установленія государственной смѣты, или бюджета, народное представительство держитъ въ своихъ рукахъ всѣ нити государственнаго управленія. Поэтому отъ того, какъ въ данномъ государствѣ поставлены бюджетныя права, въ значительной степени зависитъ все то значеніе, которымъ практически пользуется въ этомъ государствѣ народное представительство.

Предоставленіе палатамъ права привлеченія министровъ къ отвѣтственности превращаетъ принципъ верховенства закона изъ пустой фразы въ дѣйствительность. Безъ этого права законодательной власти на дѣлѣ всегда получается то положеніе вещей, что тѣ или другія начала, провозглашенныя въ законѣ, остаются мертвою буквою и постоянно нарушаются администраціею. Кромѣ того, такъ какъ возможны на практикѣ такіе случаи, когда администрація, не совершая прямого нарушенія буквы закона, тѣмъ

не менѣе дѣйствуетъ вопреки духу его,—палатамъ необходимо предоставить право на то, чтобы полагать конецъ такимъ дѣйствіямъ администраціи, что и достигается такъ называемою политическою отвѣтственностью министерства, т. е. выходомъ его въ отставку по требованію палатъ.

Такимъ образомъ отдѣльныя права, принадлежащія народному представительству,—участіе въ законодательствѣ, въ установленіи бюджета, въ надзорѣ за администраціею,—не представляютъ случайнаго списка ничѣмъ между собою не связанныхъ полномочій. Наоборотъ, только въ этой своей совокупности и въ этомъ сочетаніи эти права народнаго представительства обезпечиваютъ ему то вліяніе на ходъ государственнаго управленія, которое гарантируетъ интересы широкихъ круговъ населенія.

3. Что касается третьяго основного элемента конституціоннаго государства, а именно правъ гражданской свободы, то подъ этимъ разумѣется извѣстный комплексъ правъ гражданъ, признаваемыхъ неприкосновенными для властей и гарантированныхъ гражданамъ.

А. Права эти классифицируютъ различно. Ихъ можно свести къ слѣдующимъ группамъ:

Къ первой группѣ можно отнести права гражданъ, которыя обезпечиваютъ ихъ личную неприкосновенность. Сюда относятся прежде всего права, ограждающія личную свободу гражданъ, ограждающія ихъ отъ всякихъ произвольныхъ арестовъ, высылокъ и вообще отъ всякихъ произвольныхъ взысканій. При этомъ, въ виду того, что только судебное разсмотрѣніе дѣлъ (благодаря независимости судей, гласности производства и другимъ судебнымъ гарантіямъ) признается въ достаточной степени гарантирующимъ правильность рѣшенія столь важныхъ дѣлъ, какими являются дѣла, затрагивающія вопросъ о свободѣ гражданъ,—право личной свободы понимается, какъ право не подвергаться лишенію свободы и вообще взысканіямъ иначе, какъ по судебнымъ приговорамъ. Въ право личной неприкосновенности входитъ, далѣе, свобода передвиженія. Это право слагается изъ права временно отлучаться изъ мѣста своего постояннаго жительства, изъ права мѣнять это мѣсто постояннаго жительства, и, наконецъ, изъ права выѣзжать изъ государства, не нуждаясь для этого въ предварительномъ разрѣшеніи правительства. Къ той же категоріи правъ гражданской свободы относится и неприкосновенность жилища, т. е. ограниченіе органовъ власти въ правѣ вторженія въ частныя жилища случаями дѣйствительной въ томъ необходимости, при чемъ эти случаи должны быть точно указаны въ законѣ, и судъ долженъ удостовѣрить наличность условій, установленныхъ для права входа въ частное жилище, при чемъ въ этомъ отношеніи администрація должна быть поставлена подъ дѣйствительный контроль и подлежать строгой отвѣтственности. Такъ же должна быть поставлена и тайна частной переписки; арестъ или вскрытіе частнаго письма должны допускаться опять таки не иначе, какъ въ случаяхъ, точно указанныхъ въ законѣ, съ тѣмъ, чтобы наличность требуемыхъ закономъ условій удостовѣрялась судомъ.

Другою группою правъ гражданской свободы являются права, обезпечивающія свободу духовную, прежде всего свободу совѣсти. Она слагается изъ права каждаго человѣка избирать

себѣ религію, мѣнять ее по своему усмотрѣнію, по своимъ убѣжденіямъ; изъ права производить богослуженіе по обрядамъ своей вѣры; и наконецъ,—самое существенное,—изъ того принципа, что никто не подвергается никакимъ правоограниченіямъ въ зависимости отъ его религіи, т. е. что пользованіе гражданскими и политическими правами не зависитъ отъ исповѣдыванія или не-исповѣдыванія той или другой религіи. Другимъ существеннымъ правомъ, относящимся къ той же области правъ духовной свободы, является свобода печати, т. е. право каждаго подъ своею отвѣтственностью, и при томъ подъ отвѣтственностью только передъ судомъ, а не передъ администраціею, издавать произведенія печати, не нуждаясь для этого въ предварительномъ разрѣшеніи администраціи,—цензуры.

Третьею группою правъ гражданской свободы являются права, относящіяся къ свободѣ общенія между людьми. Сюда прежде всего относится право собраній, т. е. право гражданъ собираться мирно и безъ оружія для обсужденія своихъ дѣлъ, не нуждаясь для этого въ предварительномъ разрѣшеніи властей. Сюда же относится и право устнаго слова: право безъ предварительнаго разрѣшенія обращаться къ каждому данному гражданину или ко всякому данному собранію ихъ съ рѣчью, неся при этомъ отвѣтственность только по суду и только въ томъ случаѣ, если произнесеніемъ данной рѣчи совершено преступленіе, предусмотрѣнное уголовнымъ закономъ (оскорбленіе кого либо, кощунство и т. д.). Далѣе, въ ту же свободу общенія входитъ и свобода союзовъ, т. е. право гражданъ образовывать общества, расчитанныя на болѣе или менѣе продолжительное существованіе и учреждаемыя для достиженія какой либо цѣли, неосуществимой силами одного человѣка или однократнаго собранія.

Б. Въ современномъ конституціонномъ государствѣ значеніе этихъ свободъ съ точки зрѣнія органовъ государства двояко.

Во первыхъ, эти права гражданской свободы являются абсолютнымъ предѣломъ власти административныхъ учрежденій. Возьмемъ напр. свободу печати. Если она установлена въ законѣ, то администрація уже не имѣетъ права требовать къ своему разсмотрѣнію тѣ рукописи, которыя сдаются въ типографіи, не можетъ одобрять или не одобрять ихъ къ печатанію, не можетъ требовать, чтобы ей представлялись до выпуска въ свѣтъ всѣ напечатанныя произведенія для того, чтобы цензура могла рѣшить вопросъ, можно ли ихъ выпустить, или надо задержать. Всѣхъ этихъ полномочій администраціи, которыя у нея были при существованіи цензуры, у нея уже не можетъ быть при проведеніи въ законѣ свободы печати. Такимъ образомъ, по отношенію къ администраціи права гражданской свободы составляютъ абсолютную правовую границу ея полномочій.

Для верховной власти (т. е. въ конституціонномъ государствѣ для законодательной власти) эти права имѣютъ нѣсколько иное значеніе. Въ виду того, что каждая верховная государственная власть именно потому, что она верховная, т. е. не имѣющая надъ собою никакой другой высшей, является властью юридически неограниченною, права гражданской свободы не могутъ быть юридическими предѣлами полномочій верховной власти:

такихъ границъ по самому существу дѣла быть не можетъ. Для верховной власти принципы гражданской свободы являются тѣмъ директивомъ, тою программою, которая должна опредѣлять и направленіе, и самое содержаніе издаваемыхъ законовъ.

Что же касается населенія, то для него смыслъ и значеніе этихъ правъ гражданской свободы понятны: въ современномъ культурномъ обществѣ нельзя представить себѣ граждански или вообще нравственно развитого человѣка, который могъ бы примириться съ такими условіями жизни, гдѣ бы не были удовлетворены тѣ его духовныя и даже экономическія потребности, которыя обезпечиваются правами гражданской свободы. Нельзя представить себѣ современнаго человѣка, который мирился бы съ религіозными гоненіями, который не нуждался бы въ религіозной свободѣ для того, чтобы исповѣдывать данную религію, или же для того, чтобы не исповѣдывать никакой. Нельзя мириться съ отсутствіемъ возможности общенія съ другими людьми, съ отсутствіемъ свободы союзовъ или собраній. Современный человѣкъ нуждается въ нихъ для удовлетворенія своихъ запросовъ и стремленій. Еще большее значеніе для личной жизни каждаго человѣка имѣетъ право личной неприкосновенности. Внѣ этого права жизнь невыносима.

Всѣ тѣ интересы, которые гарантируются намъ такъ называемыми правами гражданской свободы, существенны, необходимы для личной жизни каждаго изъ насъ.

### § 4. Взаимное отношеніе трехъ элементовъ конституціоннаго строя.

Итакъ, тремя основными элементами конституціоннаго государства являются: раздѣленіе властей, народное представительство и права гражданской свободы.

Каково взаимное отношеніе этихъ трехъ элементовъ? Связаны ли они чѣмъ либо внутренно между собою, или же это такого рода политическія требованія, которыя только, такъ сказать, хронологически совпали другъ съ другомъ, но по существу своему другъ отъ друга совершенно независимы?

I. Проведеніе начала раздѣленія властей, столь необходимое для упорядоченія государственнаго управленія, для правильнаго суда, для осуществленія законности, возможно только при томъ условіи, что нарушается существовавшее въ эпоху абсолютной монархіи совмѣщеніе въ рукахъ государя властей и законодательной, и исполнительной.

Чтобы поставить законъ надъ администраціей, надо отдѣлить законъ отъ администраціи. А это возможно только при томъ условіи, если создается особый органъ законодательства, и при томъ органъ достаточно сильный, пользующійся достаточною поддержкою общественнаго мнѣнія, чтобы его права не могли быть нарушены. Въ эпоху неограниченной монархіи почти повсемѣстно дѣлались попытки обособить понятіе закона отъ актовъ управленія. Напр. у насъ признавалось, что закономъ является только такое распоряженіе Государя, которое предварительно разсмотрѣно Государственнымъ Совѣтомъ. Но на дѣлѣ права Государственнаго Совѣта на участіе въ законодательствѣ постоянно нарушались, и помимо его издавалось почти столько

же распоряженій съ силою и значеніемъ закона, сколько и при его участіи. И Государственный Совѣтъ, состоявшій изъ чиновниковъ, назначенныхъ Государемъ и имъ же смѣняемыхъ, конечно никогда противъ этого не протестовалъ, а еслибы и захотѣлъ протестовать, то, лишенный поддержки общественнаго мнѣнія, не могъ бы придать своему протесту никакого практическаго значенія. Такимъ образомъ при неограниченной монархіи, когда вся власть находится въ рукахъ одного человѣка, всякія попытки обособить законодательство кончались ничѣмъ.

Иное положеніе вещей получается при народномъ представительствѣ и при его признанномъ участіи въ законодательствѣ. Это такой органъ, который исходитъ не отъ государя, существуетъ не по его назначенію, а по выбору отъ народа. Что самое существенное, народное представительство имѣетъ источникъ своей силы въ народѣ, а не въ государѣ. Каждому государю пренебречь правами народнаго представительства безконечно труднѣе, чѣмъ пренебречь правами какого либо государственнаго совѣта. Затруднительность для власти нарушенія законодательныхъ правъ народнаго представительства не въ немъ самомъ, а въ томъ, что народное представительство пользуется поддержкою общественнаго мнѣнія страны. И если это мнѣніе сильно, сплочено, организовано, если оно сознательно, то оно въ нужный моментъ всегда поддержитъ парламентъ, и для короля окажется практически невозможнымъ нарушить его права, права народнаго представительства.

Въ исторіи извѣстны многіе случаи нарушенія королями правъ народнаго представительства. Но это всегда бывало въ такихъ государствахъ, гдѣ конституціонныя начала еще не вошли въ правосознаніе народа, и гдѣ еще не было общественнаго мнѣнія, достаточно сильнаго, чтобы поддержать парламентъ. А сила общественнаго мнѣнія, его сознательность, способность дѣйствовать зависятъ главнымъ образомъ отъ того, обезпечены ли въ данномъ государствѣ права гражданской свободы, или не обезпечены. Безъ свободы печати, безъ свободы сходокъ, безъ свободы союзовъ не можетъ быть ни достаточно освѣдомленнаго, ни достаточно сильнаго и организованнаго общественнаго мнѣнія. Для того, чтобы дѣйствовать на политическомъ поприщѣ, граждане должны быть именно гражданами, свободными людьми, а не забитыми, безотвѣтными рабами. Для этого они должны имѣть сознаніе неприкосновенности тѣхъ правъ, которыя для ихъ нравственнаго самочувствія, для ихъ практической жизни наиболѣе цѣнны. Для чувства человѣческаго достоинства гражданъ, для возможности отстаивать то, что имъ представляется полезнымъ, необходимо, чтобы они пользовались личною неприкосновенностью, ибо внѣ этого права свободы дѣйствій гражданъ быть не можетъ.

Далѣе, поскольку въ конституціонномъ государствѣ рѣшающій голосъ во всѣхъ существенныхъ дѣлахъ принадлежитъ гражданамъ, правильный ходъ государственной жизни возможенъ лишь при условіи достаточно высокаго уровня ихъ духовнаго развитія какъ въ умственномъ, такъ и въ нравственномъ отношеніи. Для возможности же моральнаго развитія личность должна быть свободна во всемъ томъ, что существенно для ея духовной жизни. Отсюда значеніе религіозной свободы, свободы печати. Наконецъ, для того, чтобы общественное мнѣніе было достаточно

сильно, достаточно сплочено и организовано, необходимо, чтобы граждане пользовались всѣми тѣми правами, которыя входятъ въ составъ свободы общенія: свободою собраній, союзовъ и т. д.

Такимъ образомъ всѣ права гражданской свободы являются тою обстановкою, внѣ которой народное представительство почти всегда безсильно. Отъ того, на сколько правильно поставлены эти права, зависитъ фактическое проведеніе въ государствѣ начала раздѣленія властей, по крайней мѣрѣ дѣйствительность верховенства закона и невозможность изданія постановленій съ силою закона не въ законодательномъ порядкѣ.

Помимо принципа верховенства закона, другимъ существеннымъ принципомъ теоріи раздѣленія властей является, какъ мы видѣли, самостоятельность и независимость судебной власти.

Этотъ принципъ провозглашался и во многихъ самодержавныхъ монархіяхъ. Но безъ народнаго представительства, безъ тѣхъ же правъ гражданской свободы этотъ принципъ оставался мертвою буквою. Суды сами по себѣ не являются политическою или общественною силою, способною отстаивать свои права. Они нуждаются въ посторонней точкѣ опоры. Въ самодержавномъ государствѣ такой посторонней политической точки опоры быть не можетъ: всѣ политическія силы сосредоточены въ монархѣ. Поэтому практически вполнѣ возможны, даже неизбѣжны случаи, когда судамъ навязываются тѣ или другія рѣшенія по отдѣльнымъ дѣламъ, когда ихъ рѣшенія не приводятся въ исполненіе, когда они встрѣчаютъ постоянное противодѣйствіе въ дѣлѣ контроля надъ администраціею, въ дѣлѣ охраны права отъ посягательствъ съ ея стороны. Только наличность народнаго представительства, поддержаннаго общественнымъ мнѣніемъ, даетъ точку опоры судамъ.

Такимъ образомъ, по отношенію къ судамъ проведеніе въ жизнь требованій принципа раздѣленія властей возможно только при условіи народнаго представительства и тѣхъ правъ гражданской свободы, которыя даютъ силу общественному мнѣнію.

Итакъ, раздѣленіе властей, въ томъ, что въ немъ есть политически цѣннаго, т. е. верховенство закона и независимость судовъ, мыслимо и осуществимо только при условіи наличности двухъ элементовъ конституціоннаго государства, а именно, при наличности народнаго представительства и правъ гражданской свободы.

II. Что касается второго элемента конституціоннаго строя, а именно, народнаго представительства, то для того, чтобы оно могло правильно и цѣлесообразно дѣйствовать, тоже необходима наличность извѣстнаго рода условій.

Прежде всего необходимо, чтобы народному представительству, парламенту, Думѣ, было предоставлено въ системѣ государственныхъ учрежденій именно то мѣсто, которое ему по природѣ его подобаетъ. Мѣсто это указывается съ наибольшею точностью именно теоріею раздѣленія властей: народное представительство разсматривается ею прежде всего, какъ органъ законодательства, причемъ закону отводится верховная роль въ государствѣ. Такимъ образомъ, если въ данной странѣ признали начало раздѣленія властей, съ предоставленіемъ господствующей роли именно закону, съ подчиненіемъ закону двухъ другихъ властей, — административной и судебной,—то при этихъ условіяхъ, и только при этихъ условіяхъ народное представительство дѣйствительно ока-

зывается регуляторомъ всей государственной жизни, и въ его рукахъ сосредоточиваются судьбы народа.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, для того, чтобы населеніе могло сознательно относиться къ своему избирательному праву, для того, чтобы оно въ нужныя минуты могло оказать своимъ избранникамъ необходимую поддержку въ борьбѣ ихъ съ министерствомъ, необходимо, чтобы населеніе состояло изъ гражданъ свободныхъ и сознательныхъ, а это достигается только при условіи обезпеченности правъ гражданской свободы. Для возможности правильнаго функціонированія народнаго представительства, для того, чтобы оно дѣйствовало въ должномъ направленіи и съ должною силою, необходимо, чтобы оно опиралось на достаточно сильное и сознательное общественное мнѣніе. Итакъ, народное представительство можетъ правильно функціонировать и проявлять всю ту пользу, которая вообще отъ него можетъ получаться для народа,—только при условіи проведенія въ данномъ государствѣ начала раздѣленія властей и при обезпеченности въ немъ правъ гражданской свободы.

Такимъ образомъ этотъ второй элементъ конституціоннаго государства безсиленъ безъ двухъ другихъ элементовъ.

III. Что касается третьяго элемента конституціоннаго государства, а именно правъ гражданской свободы, то и онъ самъ по себѣ, отдѣльно отъ двухъ другихъ оказывается практически неосуществимымъ.

Какъ мы видѣли, всѣ права гражданской свободы представляютъ извѣстное стѣсненіе для администраціи, извѣстное ограниченіе ея власти. Поэтому, если въ странѣ администрація не подчинена безусловно закону, если она не поставлена подъ дѣйствительный контроль независимыхъ отъ нея судовъ, т. е., другими словами, если въ странѣ не проведено начало раздѣленія властей, то права гражданской свободы, даже если правительство на словахъ ихъ и признаетъ, на дѣлѣ постоянно нарушаются и фактически не существуютъ. И дѣйствительно, нельзя назвать ни одного государства, въ которомъ начало раздѣленія властей не было бы проведено, но въ которомъ населенію были бы обезпечены права гражданской свободы. Но для того, чтобы администрація, хотя бы и поставленная подъ контроль судовъ, не нарушала правъ гражданской свободы, нужно еще одно предварительное условіе: надо, чтобы въ законѣ эти права были установлены. Этому условію никогда не удовлетворяетъ законодательство бюрократическое. Ни въ одномъ государствѣ безъ народнаго представительства законы не устанавливаютъ правъ гражданской свободы въ сколько нибудь правильной постановкѣ. Въ государствѣ должно появиться народное законодательство, законодательство, ближе принимающее къ сердцу интересы населенія, чѣмъ интересы правительства, для того, чтобы появились законы, гарантирующіе права гражданской свободы и устанавливающіе необходимыя ограниченія исполнительной власти. И тотъ фактъ, что до сихъ поръ не было ни одного самодержавнаго государства, въ которомъ права гражданской свободы признавались бы въ сколько нибудь правильной постановкѣ, не есть простая случайность. Только при народномъ представительствѣ создается возможность этихъ правъ, столь цѣнныхъ и необходимыхъ для каждаго человѣка.

Такимъ образомъ, этотъ третій элементъ конституціоннаго строя,—права гражданской свободы,—столь необходимый, какъ мы видѣли, для правильнаго осуществленія двухъ другихъ элементовъ, самъ оказывается невозможнымъ безъ нихъ, отдѣльно отъ нихъ.

Итакъ, всѣ три основные элемента конституціоннаго строя,—раздѣленіе властей, народное представительство и права гражданской свободы,—не являются какими то тремя лишь внѣшнимъ образомъ сопоставленными началами. Конституціонный строй не есть понятіе, составленное изъ трехъ разнородныхъ и внутренно ничѣмъ между собою не связанныхъ частей. Наоборотъ, это есть стройное органическое цѣлое, въ которомъ всѣ части тѣсно связаны другъ съ другомъ, одна другую поддерживаетъ, и каждая въ свою очередь поддерживается другими. Это есть стройная, цѣлостная система, со строгою логическою связью отдѣльныхъ частей.

### § 5. Общій обзоръ содержанія настоящей книги.

Изъ обозрѣнія тѣхъ элементовъ, на которые разлагается понятіе конституціоннаго государства,—раздѣленіе властей, народное представительство, права гражданской свободы,—можно было бы заключить о необходимости разсмотрѣть въ курсѣ конституціоннаго права эти три вопроса, и такимъ образомъ общее содержаніе настоящаго тома этимъ какъ бы уже предрѣшалось. Однако, считаясь съ существующимъ дѣленіемъ предметовъ университетскаго преподаванія и съ установившеюся систематизаціею юридическихъ наукъ, необходимо отступить отъ того плана, который съ перваго взгляда представлялся бы наиболѣе естественнымъ.

Прежде всего, изученіе правъ гражданской свободы и ихъ постановки въ русскомъ законодательствѣ, а также въ законодательствѣ важнѣйшихъ европейскихъ державъ по установившемуся обычаю составляетъ предметъ совершенно самостоятельной науки, полицейскаго права, которой въ университетахъ предоставляется отдѣльная каѳедра. Поэтому въ курсѣ государственнаго права вторично останавливаться на тѣхъ же вопросахъ представляется излишнимъ.

Изъ двухъ другихъ основныхъ вопросовъ конституціоннаго права—раздѣленіе властей входитъ въ науку государственнаго права, но не цѣликомъ. Исполнительная власть и ея постановка составляетъ естественный предметъ науки административнаго права. Судебная власть и ея постановка являются предметомъ двухъ самостоятельныхъ наукъ, имѣющихъ отдѣльныя каѳедры, а именно наукъ гражданскаго и уголовнаго судопроизводства. Поэтому изъ ученія о раздѣленіи властей въ науку конституціоннаго права, кромѣ исторіи этого ученія, входитъ только вопросъ о законодательной власти. Изъ ученія объ исполнительной власти въ науку конституціоннаго права включаютъ лишь вопросы о разграниченіи области законодательства и управленія и о взаимномъ отношеніи этихъ двухъ властей. Народное представительство является цѣликомъ предметомъ науки конституціоннаго права.

Но ограничиться только что перечисленными вопросами эта наука не можетъ: задача каждой науки состоитъ въ томъ, чтобы дать вѣрное и полное представленіе объ изучаемомъ ею предметѣ. Наука конституціоннаго права имѣетъ своимъ предметомъ изложеніе основныхъ принциповъ государственнаго устройства и описаніе высшихъ государственныхъ установленій, ибо преимущественно въ нихъ эти принципы и находятъ свое выраженіе [1]).

Элементы конституціоннаго строя были восприняты уже существовавшими государствами съ опредѣленною, уже сложившеюся организаціею, лишь въ нѣкоторыхъ частяхъ измѣненною новыми элементами. Поэтому, для того, чтобы составить себѣ правильное представленіе о современномъ конституціонномъ строѣ, необходимо остановиться не только на тѣхъ элементахъ государства, которые являются типичными и характерными именно для конституціоннаго государства въ отличіе напр. отъ самодержавнаго, но надо изучить также и тѣ элементы, которые, оставшись отъ прежняго строя, продолжаютъ и въ новомъ играть существенную роль. Изъ этихъ элементовъ главнымъ образомъ надлежитъ остановиться на «главѣ государства», на монархѣ, и въ конституціонномъ государствѣ являющемся верховнымъ органомъ государства, а также на министрахъ, какъ высшихъ органахъ администраціи, черезъ посредство которыхъ административная власть входитъ въ соприкосновеніе съ законодательною.

Такимъ образомъ, общая система этой части курса (конституціонное право) представляется въ слѣдующемъ видѣ:

1. Ученіе о раздѣленіи властей, какъ ученіе, устанавливающее взаимное отношеніе отдѣльныхъ властей въ государствѣ.
2. Глава государства.
3. Народное представительство.
4. Законодательная дѣятельность государства.
5. Высшія административныя установленія (министры и др.), поскольку они являются органами, содѣйствующими монарху въ его правительственной дѣятельности.

---

[1]) Или по крайней мѣрѣ до послѣдняго времени только въ высшихъ учрежденіяхъ и видѣли характерныя, типическія черты каждой формы правленія.

# ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

# Раздѣленіе властей.

---

## ГЛАВА ПЕРВАЯ.

## Исторія ученія о раздѣленіи властей.

### § 1. Монтескье.

Ученіе о томъ, что въ государственной дѣятельности надо различать три функціи: законодательную, исполнительную и судебную,—очень старо. Его можно встрѣтить еще у Аристотеля, и затѣмъ можно прослѣдить у многихъ средневѣковыхъ писателей.

Но у нихъ это дѣленіе довольно неясно. Самое главное отличіе той постановки, какую это ученіе о трехъ функціяхъ государственной власти имѣетъ у Аристотеля и средневѣковыхъ писателей, сравнительно съ тѣмъ, какое ему придаетъ теорія раздѣленія властей, состоитъ въ томъ, что Аристотель и средневѣковые авторы придаютъ этому разграниченію функцій чисто техническое значеніе, тогда какъ теорія раздѣленія властей видитъ въ этомъ разграниченіи этихъ трехъ функцій необходимое условіе для достиженія опредѣленной политической цѣли, для обезпеченія гражданской свободы.

На эту точку зрѣнія впервые сталъ Локкъ [1]). Онъ довольно неудачно характеризуетъ эти три власти, какъ законодательную, судебную и федеративную, т. е. власть заключать международныя соглашенія и вообще вести международныя сношенія. Власти, которая соотвѣтствовала бы нашей административной, власти внутренняго управленія, у него нѣтъ. Такимъ образомъ у Локка получается не вполнѣ точное изображеніе дѣйствительности. Но что цѣнно въ постановкѣ вопроса у Локка, это, во первыхъ, что онъ ставитъ вопросъ на политическую почву, а во вторыхъ, что онъ, что впрочемъ естественно для англичанина, требуетъ верховенства законодательной власти надъ двумя другими. Эти идеи Локка были кое кѣмъ восприняты, но широкаго распространенія въ публикѣ не получили.

---

1) Два трактата о правительствѣ. 1689 г.







Идея раздѣленія властей, какъ средства осуществить политическую свободу, получила широкое распространеніе въ образованныхъ кругахъ Европы и Америки и стала могущественною, можно сказать, міровою политическою силою, опредѣлившею ходъ государственнаго развитія Европы и Америки, въ той постановкѣ, какую ей далъ Монтескье.

Въ своей книгѣ «О духѣ законовъ», вышедшей въ 1748 году, Монтескье опредѣленно ставитъ себѣ вопросъ, какимъ образомъ можетъ быть обезпечена политическая свобода гражданъ. Но прежде всего, что такое «политическая свобода»? По опредѣленію Монтескье, это есть «право дѣлать то, что разрѣшено законами», и вмѣстѣ съ тѣмъ «спокойствіе духа, происходящее отъ сознанія своей безопасности». Эта свобода возможна только при «умѣренномъ правительствѣ», когда нѣтъ злоупотребленій властью; для того, чтобы этихъ злоупотребленій не было, надо, чтобы «власть сдерживала власть».

Для того, чтобы выяснить, какимъ способомъ это можетъ быть достигнуто, Монтескье считаетъ нужнымъ обратиться къ разсмотрѣнію того государственнаго строя, который имѣетъ своею задачею именно осуществленіе политической свободы. Относящіяся сюда нѣсколько страницъ «Духа законовъ» (книга XI, гл. IV—VI) по справедливости признаются источникомъ современной конституціонной теоріи, и на нихъ поэтому стоитъ внимательно остановиться.

По мнѣнію Монтескье, всѣ государства, помимо общей всѣмъ цѣли самосохраненія, имѣютъ каждое и свою особую цѣль: Римъ—расширеніе границъ, Спарта—войну, Марсель—торговлю, Китай—общественное спокойствіе и т. д. Есть одно государство, строй котораго имѣетъ своею непосредственною цѣлью политическую свободу. Изученіе этого строя, если онъ достигаетъ своей цѣли, покажетъ, какимъ образомъ можетъ быть осуществлена свобода. Такимъ государствомъ Монтескье считаетъ Англію. Но вмѣсто того, чтобы описывать ея учрежденія, онъ въ главѣ VI-ой «о конституціи Англіи» ведетъ рядъ общихъ разсужденій о томъ, каковъ вообще долженъ быть государственный строй для того, чтобы свобода гражданъ была обезпечена. Въ этихъ разсужденіяхъ онъ все время имѣетъ въ виду государственныя учрежденія Англіи, и хотя въ самомъ изложеніи о ней и не упоминаетъ вовсе, но въ сущности даетъ характеристику основныхъ принциповъ англійской конституціи.

Монтескье говоритъ, что въ каждомъ государствѣ есть три власти: 1) законодательная, 2) исполнительная въ дѣлахъ международнаго права и 3) исполнительная въ дѣлахъ гражданскаго права.

Первою властью государь или должностное лицо издаетъ законы, исправляетъ и отмѣняетъ ихъ; второю заключаетъ миръ, объявляетъ войну, принимаетъ посланниковъ, предупреждаетъ вторженіе непріятелей; третьею онъ судитъ преступниковъ и разбираетъ споры между частными лицами; эта послѣдняя власть у Монтескье сводится къ судебной власти государства.

Еслибы власть законодательная была соединена у одного и того же лица или въ одномъ и томъ же учрежденіи съ властью исполнительною, то свободы не было бы, такъ какъ это лицо или учрежденіе могли бы издавать тираническіе законы и тирани-

чески ихъ примѣнять. Точно такъ же нѣтъ свободы, если власть судебная не отдѣлена отъ законодательной и исполнительной. Еслибы судебная власть была соединена съ законодательною, то власть надъ свободою и жизнью гражданъ стала бы произвольною, такъ какъ судья былъ бы законодателемъ. Еслибы судебная власть была соединена съ исполнительною, то судья имѣлъ бы возможность быть угнетателемъ. Все было бы потеряно, еслибы какое либо лицо или учрежденіе имѣло эти три власти.

Что касается организаціи этихъ трехъ властей, то Монтескье, имѣя въ виду Англію, описываетъ это такъ:

Судебная власть не должна быть вручаема какому либо постоянному учрежденію, но должна осуществляться лицами, взятыми изъ народа, въ порядкѣ, указанномъ въ законѣ; они должны образовывать судъ, который, собираясь въ опредѣленное время, разрѣшаетъ возникшія дѣла и расходится. Такимъ образомъ судебная власть, власть столь страшная, не будучи связана ни съ какимъ либо опредѣленнымъ сословіемъ, ни съ какою либо профессіей, становится какъ бы невидимою и не существующею. Судьи не находятся всегда у всѣхъ передъ глазами, и граждане начинаютъ бояться суда, а не судей. Двѣ другія власти [1]) лучше предоставить какимъ либо постояннымъ установленіямъ, такъ какъ эти власти не приходятъ въ непосредственное соприкосновеніе съ частными лицами, являясь—одна выраженіемъ общей воли государства, а другая исполненіемъ этой общей воли. Что касается законодательной власти, то, такъ какъ въ свободномъ государствѣ каждый долженъ быть управляемъ самимъ собою, законодательная власть должна была бы осуществляться всѣмъ народомъ совмѣстно. Но такъ какъ это невозможно въ большихъ государствахъ и сопряжено со многими неудобствами въ малыхъ, то необходимо, чтобы народъ дѣлалъ черезъ своихъ представителей то, чего онъ не можетъ дѣлать самъ.

Въ государствѣ, говоритъ Монтескье, всегда есть лица, выдѣляющіяся своимъ происхожденіемъ, богатствомъ, почестями: еслибы они были слиты съ остальнымъ населеніемъ, и еслибы они обладали такимъ же правомъ голоса, какъ другіе, то общая свобода для нихъ была бы рабствомъ, и они не имѣли бы ни малѣйшаго интереса въ томъ, чтобы защищать эту свободу, такъ какъ большинство рѣшеній было бы направлено противъ нихъ. Поэтому имъ необходимо предоставить въ законодательствѣ долю, пропорціональную тѣмъ привилегіямъ, какими они пользуются въ государствѣ. Это будетъ достигнуто, если эти лица составляютъ учрежденіе, имѣющее право останавливать начинанія народа, тогда какъ народъ имѣетъ право останавливать ихъ начинанія.

Такимъ образомъ, законодательная власть должна быть ввѣрена двумъ учрежденіямъ,—учрежденію изъ знатныхъ и учрежденію изъ представителей народа; они будутъ засѣдать и выносить рѣшенія одно независимо отъ другого, ибо ихъ цѣли и стремленія тоже различны. Палата знатныхъ должна быть наслѣдственною; ея права должны быть равны правамъ палаты народ-

---

[1]) Т. е. законодательную и „исполнительную въ дѣлахъ международнаго права". Эта послѣдняя власть въ дальнѣйшемъ изложеніи Монтескье сливается съ исполнительною или административною властью вообще.

ныхъ представителей, но только въ тѣхъ дѣлахъ, гдѣ ея интересы прямо противоположны интересамъ народа, надо, чтобы право постановлять то или другое рѣшеніе по существу принадлежало только выборной палатѣ, и чтобы палата наслѣдственная имѣла лишь право остановить рѣшеніе выборной палаты. Такъ должны быть распредѣлены права между палатами, между прочимъ, по вопросамъ о податномъ обложеніи народа.

Исполнительная власть должна быть ввѣрена монарху, такъ какъ она часто нуждается въ скорости дѣйствія, а это достижимѣе, когда власть ввѣрена одному лицу, чѣмъ когда она предоставлена нѣсколькимъ. Еслибы монарха не было, и еслибы исполнительная власть была ввѣрена комитету, избранному законодательнымъ корпусомъ, то свободы въ государствѣ не было бы, такъ какъ двѣ власти оказались бы соединенными.

Законодательное собраніе не должно засѣдать постоянно: это было бы неудобно для народныхъ представителей, и кромѣ того исполнительная власть, вмѣсто того, чтобы заниматься своимъ прямымъ дѣломъ, была бы все время занята отстаиваніемъ своихъ прерогативъ отъ возможнаго нарушенія ихъ законодательнымъ собраніемъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, не должно проходить слишкомъ большого времени безъ созыва законодательнаго собранія: въ такомъ случаѣ или прекратилась бы законодательная дѣятельность, и государство впало бы въ анархію, или законодательствовать стала бы исполнительная власть, которая такимъ образомъ оказалась бы абсолютною. Что касается созыва законодательнаго собранія, то это право должно быть предоставлено исполнительной власти, равно какъ и право закрывать сессію законодательнаго собранія, ибо если это право предоставить самому собранію, то оно, пожалуй, и вовсе не закрывало бы своихъ сессій и засѣдало бы постоянно.

Исполнительная власть должна имѣть право останавливать рѣшенія законодательной, такъ какъ безъ этого права исполнительной власти законодательная могла бы поглотить права другихъ властей и стать деспотическою. Это право останавливать, однако, по мнѣнію Монтескье, должно носить чисто отрицательный характеръ и не должно быть прямымъ участіемъ въ самомъ законодательствѣ, иначе свобода погибнетъ. Законодателькое же собраніе не должно имѣть права останавливать рѣшеніе исполнительной власти, но лишь право контролировать исполненіе законовъ; непосредственное вмѣшательство законодательной власти въ исполненіе законовъ явилось бы смѣшеніемъ валстей, и свобода погибла бы.

Свои разсужденія Монтескье заканчиваетъ замѣчаніемъ, что онъ не останавливается на вопросѣ, пользуются ли въ дѣйствительности англичане политическою свободою: ему существенно показать, что она установлена ихъ законами.

Эти соображенія Монтескье въ общемъ могутъ быть приняты, какъ описаніе основныхъ чертъ англійской конституціи. Дѣйствительно: въ Англіи главою исполнительной власти признается король; король въ дѣлахъ законодательныхъ имѣетъ право утверждать и не утверждать законы, предлагаемые ему парламентомъ. Парламентъ состоитъ изъ двухъ палатъ: палаты лордовъ, наслѣдственной, гдѣ засѣдаютъ лица, отличенныя происхожденіемъ и богатствомъ, и палаты общинъ, гдѣ засѣдаютъ избранные наро-

домъ представители. Парламентъ созывается и распускается королемъ. Судебная власть осуществляется въ Англіи, между прочимъ, присяжными, которые избираются для разсмотрѣнія того или иного дѣла или группы дѣлъ и потомъ расходятся, и не составляютъ такимъ образомъ постояннаго учрежденія.

Правильно ли Монтескье понимаетъ отдѣльныя подробности взаимныхъ отношеній этихъ властей въ Англіи, это другой вопросъ; къ нему мы сейчасъ перейдемъ, а пока установимъ, въ чемъ же существо ученія Монтескье.

Онъ беретъ установленное дѣленіе государственныхъ функцій на три и утверждаетъ, что предоставленіе этихъ функцій (законодательства, суда и исполненія) тремъ раздѣленнымъ, обособленнымъ органамъ необходимо для обезпеченія гражданской свободы. По существу своему мысль Монтескье о политическомъ значеніи того или иного соотношенія этихъ трехъ властей несомнѣнно вѣрна, она направила политическія стремленія народовъ на вѣрную дорогу, и въ этомъ великая его заслуга. Въ высшей степени цѣнна и благородна самая постановка всѣхъ вопросовъ у Монтескье: онъ все время имѣетъ въ виду интересы всего народа, а не какихъ либо классовъ его, не интересы власти. Политическая свобода,— вотъ тотъ идеалъ, который онъ всегда имѣетъ въ виду, и этотъ тонъ книги имѣлъ для политическаго развитія общественнаго мнѣнія Европы громадное значеніе.

Что касается раздѣленія властей законодательной и административной (исполнительной), то оно признавалось и раньше, но до Монтескье въ теоріяхъ государственнаго права, выросшихъ на почвѣ неограниченной монархіи, эти двѣ власти почитались соединенными въ особѣ монарха, и того или иного ихъ различія искали въ самомъ ихъ содержаніи: напр. законъ есть распоряженіе общаго характера, административное распоряженіе по существу своему относится къ единичному случаю. Монтескье не придаетъ значенія этимъ различіямъ по содержанію (матерьяльнымъ признакамъ), а различаетъ власти исключительно по органамъ: онъ ищетъ обособленія функцій власти въ томъ, что разные по своему значенію акты исходятъ отъ разныхъ властей, отъ разныхъ органовъ.

Установивъ различіе властей по органамъ, Монтескье указалъ то твердое и опредѣленное, ясно уловимое различіе, котораго раньше установить никому не удавалось. Эта мысль ни самимъ Монтескье, ни его прямыми послѣдователями не только не была прямо выражена, но не была и сознана. Но она оказалась проникающею все его построеніе и положенною въ его основу. Прежде старались разложить дѣятельность короля на законодательную, административную и судебную (послѣднія двѣ признавались подзаконными, хотя и соединенными въ рукахъ неограниченнаго, надзаконнаго монарха). Монтескье рѣшительно покончилъ съ этою точкою зрѣнія и связалъ различіе въ содержаніи дѣятельности, а въ связи съ этимъ и различіе въ степени и характерѣ власти исключительно съ различіемъ государственныхъ органовъ. Значеніе этой такъ называемой формальной точки зрѣнія, естественно вытекающей изъ всей той постановки, которую Монтескье даетъ разсматриваемымъ имъ вопросамъ, громадно: ибо только стоя на этой формальной точкѣ зрѣнія, на точкѣ зрѣнія противоположенія отдѣльныхъ органовъ государства, можно добиться и теоретиче-

скаго, и практическаго прекращенія смѣшенія всѣхъ властей и внести дѣйствительную упорядоченность въ ихъ взаимныя отношенія. Впослѣдствіи намъ неоднократно придется подробнѣе останавливаться на этой мысли, а пока мы ограничимся тѣмъ, что только отмѣтимъ существенное значеніе формальной точки зрѣнія, выдвинутой Монтескье.

Наконецъ нельзя не отмѣтить, что у Монтескье ученіе о законодательной власти неразрывно связано съ ученіемъ о народномъ представительствѣ, что для Европы XVIII и даже первой половины XIX вѣка, почти сплошь покрытой неограниченными монархіями, имѣло громадное значеніе.

Но по поводу изложеннаго ученія о необходимости раздѣленія властей возникаетъ вопросъ, правильно ли это ученіе, осуществимъ ли тотъ порядокъ управленія государствомъ, который рисуетъ себѣ Монтескье. На этотъ вопросъ приходится отвѣчать въ значительной степени отрицательно.

Взаимное отношеніе властей, представляемое себѣ Монтескье довольно туманно, ближе и точнѣе всего можетъ быть понято по его теоріи, какъ равенство ихъ, взаимное уравновѣшиваніе. Но такое представленіе о судѣ, администраціи и законѣ несомнѣнно не отвѣчаетъ существу дѣла. По самому существу своему судебная власть не можетъ быть равна законодательной: судъ рѣшаетъ дѣла по закону, онъ закономъ связанъ, а законъ судомъ—нѣтъ. Тутъ по самому существу задачъ не равенство властей, а одностороннее подчиненіе одной власти другой. Въ еще большей степени это неравенство властей очевидно въ отношеніи властей исполнительной и законодательной: одна постановляетъ, другая исполняетъ то, что та постановила. Значитъ, по скольку въ теоріи Монтескье можно усмотрѣть ученіе о равенствѣ властей, теорія эта основана на нѣкоторомъ недоразумѣніи.

Второе недоразумѣніе теоріи можно усматривать въ слѣдующемъ: предположеніе равенства властей не даетъ выхода на случай возможныхъ коллизій между ними. По многимъ вопросамъ для государства практически необходимо имѣть одно какое либо опредѣленное рѣшеніе. Останавливаться на какихъ либо двухъ непримиренныхъ и взаимно-противоположныхъ рѣшеніяхъ практически иногда невозможно. Монтескье не только не указываетъ выхода изъ подобнаго рода положеній, но и выходъ этотъ логически невозможенъ при той точкѣ зрѣнія, на какой онъ стоитъ: на точкѣ зрѣнія равенства властей.

Теорія Монтескье наталкивается не только на эти два апріорныя возраженія. Она не соотвѣтствуетъ и тому образцу, который сама имѣетъ передъ глазами. Въ настоящее время является безспорнымъ, что Монтескье неточно представлялъ себѣ и излагалъ англійскій государственный строй, усматривая въ немъ такого рода раздѣльность властей и равенство ихъ, какихъ въ дѣйствительности и въ его время не существовало.

Неточнѣе всего охарактеризованъ у Монтескье англійскій король. Читая Монтескье, можно подумать, что онъ вѣдаетъ только тѣ исполнительныя дѣла, которыя относятся къ области международныхъ сношеній. Это ошибка, въ которую Монтескье впалъ, слѣдуя Локку. Впрочемъ, если въ самомъ началѣ главы, тамъ, гдѣ онъ даетъ общее опредѣленіе каждой изъ трехъ властей, Монтескье и говоритъ объ «исполнительной власти въ дѣлахъ,

относящихся къ международному праву», то въ дальнѣйшемъ изложеніи онъ какъ будто предполагаетъ, что на королѣ лежатъ исполнительныя функціи и по внутреннему управленію. Но какія именно, это остается совершенно невыясненнымъ, и мысль Монтескье трудно уловима. Во всякомъ случаѣ невѣрное опредѣленіе, ограничивающее власть короля международными сношеніями, остается у него въ силѣ.

Представленіе объ англійскомъ королѣ, какъ о власти только исполнительной, невѣрно, даже если мы дополнимъ опредѣленіе Монтескье обязанностями по внутреннему управленію. Англійскій король есть органъ также и законодательной власти. Монтескье совершенно невѣрно характеризовалъ его участіе въ законодательствѣ, какъ отрицательное право «мѣшать» изданію законовъ. Роль короля совершенно иная. Въ особенности въ XVIII вѣкѣ не подлежало сомнѣнію, что законы получаютъ свою силу не отъ парламента, а единственно отъ короля. Король возводитъ въ законъ тотъ проектъ закона, который принятъ парламентомъ. Роль короля положительная, а не отрицательная: законодательная власть у него. Парламентъ въ Англіи безъ короля не можетъ законодательствовать, и изображеніе роли короля, какъ такого органа, который можетъ только помѣшать изданію парламентомъ того или другого закона, совершенно искажаетъ юридическую природу отношеній парламента и короля. Къ тому же законодательныя функціи короля не ограничиваются тѣмъ, что онъ придаетъ законопроектамъ силу закона. Король имѣлъ и имѣетъ въ Англіи въ высшей степени существенное право предложенія законопроектовъ парламенту, право законодательной инціативы. Такимъ образомъ парламентъ и король въ дѣлахъ законодательства являются органами, дѣйствующими совмѣстно, и раздѣльности, усматривавшейся Монтескье, въ дѣйствительности не существовало, какъ не существуетъ ея и по настоящее время. Не существуетъ и полнаго обособленія короля отъ судебной власти, ибо въ Англіи и во время Монтескье были, и теперь существуютъ судьи, назначаемые королемъ.

Положеніе судебной власти Монтескье описалъ тоже невѣрно, или, правильнѣе сказать, неполно: на ряду съ судомъ присяжныхъ, который Монтескье повидимому имѣетъ въ виду, когда говоритъ объ организаціи судебной власти вообще, въ Англіи, какъ это только что указано, были и другіе судьи: коронные, которые совершенно не подходятъ подъ требованія Мотескье; это судьи пожизненные, въ высшей степени властные, и къ нимъ ни въ коемъ случаѣ не примѣнимо то требованіе Монтескье, чтобы судебная власть не составляла постояннаго учрежденія, и была какъ бы ничтожна и невидима.

Неточно также и изображеніе законодательной власти. Парламентъ не устраненъ въ Англіи ни отъ управленія, ни въ извѣстной степени отъ суда. Его соприкосновеніе съ судомъ выражается между прочимъ въ правѣ требовать отъ короля (постановленіемъ обѣихъ палатъ парламента) увольненія пожизненно назначенныхъ судей. Что касается участія въ управленіи, то помимо права преданія министровъ суду, у парламента въ то время уже было право влiять на составъ министерства, и министерства, не располагавшія поддержкою парламента, вынуждены были выходить въ отставку. Связь парламента съ управленіемъ выражалась

и въ то время главнымъ образомъ тѣмъ, что министры всегда брались изъ состава парламента.

Такимъ образомъ усматривавшейся Монтескье въ Англіи полной раздѣльности властей не существовало, да, какъ мы видѣли, по существу дѣла и не могло бы существовать безъ крайнихъ неудобствъ для всего государства. Но въ особенности невѣрно относительно Англіи, чтобы тамъ было равенство трехъ властей въ томъ смыслѣ, чтобы одна власть могла сдерживать другую и составлять ей противовѣсъ въ ея стремленіяхъ. Въ Англіи, — и это является отличительною и характерною чертою англійскаго государственнаго права, чертою особенно цѣнною и заслуживающею всякаго подражанія,—издавна признается безусловное преимущество законодательной власти надъ всѣми другими. Верховенство закона— вотъ основной принципъ англійскаго государственнаго строя. По ученіямъ англійскаго права, «король въ парламентѣ», т. е. король, дѣйствующій совмѣстно съ парламентомъ, абсолютно всемогущи и юридически неограничены. По англійской поговоркѣ, «король въ парламентѣ» все можетъ, не можетъ только мужчину обратить въ женщину, т. е. его власть ограничивается только физическою выполнимостью. Двѣ же другія власти, и исполнительная, и судебная, строго подзаконны.

Такимъ образомъ, ученіе Монтескье о томъ, что должно существовать равноправіе трехъ обособленныхъ, вполнѣ раздѣльныхъ властей, неправильно, какъ невѣрно и то его утвержденіе, что такое соотношеніе властей существовало въ его время въ Англіи.

Но этимъ великая историческая заслуга Монтескье не умаляется: все таки за нимъ остается, что онъ ввелъ въ широкіе круги европейскаго и американскаго общества и сдѣлалъ міровымъ достояніемъ ту идею, что для обезпеченія гражданской свободы необходимо порученіе трехъ указанныхъ имъ властей тремъ разнымъ органамъ, и что законодательною властью должно быть народное представительство.

### § 2. Дальнѣйшая судьба ученія о раздѣленіи властей.

Ученіе Монтескье имѣло совершенно исключительную судьбу: оно сразу получило громадное распространеніе, и высказанныя имъ мысли пріобрѣли въ глазахъ культурныхъ слоевъ Европы и Сѣверной Америки характеръ политическихъ аксіомъ, безспорныхъ истинъ, не нуждающихся въ дальнѣйшихъ доказательствахъ и не могущихъ быть опровергнутыми.

Въ концѣ XVIII вѣка появилось два сочиненія объ англійскомъ правѣ, которыя положили ученіе Монтескье въ основу своего изложенія и пониманія англійской конституціи. Это сочиненіе де-Лольма «Объ англійской конституціи» (1771) и сочиненіе Блекстона «Коментарій къ англійскимъ законамъ» (1768 г.). Эти два сочиненія въ свою очередь получили чрезвычайное распространеніе, пользовались огромною популярностью въ Европѣ и въ Сѣверной Америкѣ и еще болѣе содѣйствовали усиленію авторитета Монтескье.

Что касается положительнаго законодательства, то на немъ эта теорія раздѣленія властей отразилась въ сколько нибудь зна-

чительномъ масштабѣ на союзной Сѣверо-Американской конституціи 1787 года. Эта конституція замѣчательна, какъ наибольшее приближеніе положительнаго законодательства къ теоретическимъ взглядамъ Монтескье. Впрочемъ полнаго, точнаго воспроизведенія его теорій не представляетъ и она. Авторы конституціи, такъ называемые «отцы» ея, передаютъ въ журналѣ «Федералистъ»,— служившемъ имъ для выраженія тѣхъ идей, которыми они руководились при составленіи конституціи, и являющемся такимъ образомъ исторической объяснительной запискою къ ней,—что широкіе круги сѣверо-американскаго общества настаивали на томъ, чтобы всѣ требованія теоріи Монтескье были воспроизведены въ конституціи съ буквальною точностью. «Отцы», люди непосредственно чувствовавшіе извѣстныя практическія государственныя потребности, не рѣшились на рабское слѣдованіе популярной теоріи, и внесли въ нее рядъ измѣненій. Прежде всего, въ основу конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ положенъ тотъ взглядъ, согласно которому законодательной власти въ предѣлахъ, отмежеванныхъ ей конституціей, предоставлено безусловное преимущество передъ другими властями.

Затѣмъ, конституція не проводитъ того обособленія властей, которое вытекало бы изъ ученія Монтескье. Назначеніе должностныхъ лицъ исполнительныхъ органовъ предоставлено президенту республики, какъ главѣ исполнительной власти, но поставлено подъ контроль одной изъ палатъ парламента, а именно сената, и назначенія эти требуютъ его утвержденія. Точно такъ же только съ утвержденіемъ сената президентъ можетъ заключать международные договоры. Исполнительная власть не вполнѣ отдѣлена и отъ судебной, такъ какъ судьи союзной власти (не отдѣльныхъ штатовъ, а судьи союза) назначаются президентомъ, главою исполнительной власти. Народное представительство не отдѣлено вполнѣ отъ судебной власти въ томъ смыслѣ, что сенатъ является судебною инстанціею, которая судитъ административныхъ должностныхъ лицъ союза, въ томъ числѣ и президента. Такимъ образомъ, полной раздѣльности, полнаго обособленія властей эта конституція не устанавливаетъ, хотя въ общемъ и стремится къ этому въ большей степени, чѣмъ какая либо изъ другихъ, имѣвшихъ примѣненіе сколько нибудь значительное время, оказавшихся сколько нибудь жизнеспособными.

Эта конституція оказалась исключительно долговѣчною: съ самаго своего изданія она не подвергалась никакимъ сколько нибудь существеннымъ измѣненіямъ и въ настоящее время дѣйствуетъ почти буквально въ томъ же самомъ видѣ, въ какомъ вышла изъ рукъ своихъ «отцовъ». Но надо сказать, что устойчивость сѣверо-американской союзной конституціи, во многомъ объясняемая началомъ раздѣльности властей, въ ней проведеннымъ, тѣмъ не менѣе не можетъ служить доказательствомъ практической возможности проведенія этого начала во всякомъ вообще государствѣ. Если на практикѣ раздѣльность властей въ Соединенныхъ Штатахъ не сказалась никакими особенно вредными послѣдствіями, то это не столько потому, чтобы этихъ послѣдствій не было, сколько потому, что по специфическимъ особенностямъ государственной жизни Сѣверной Америки и по ея политическому строю, эти невыгодныя послѣдствія были мало чувствительны.

Изъ этихъ невыгодныхъ послѣдствій самымъ существеннымъ является стѣсненіе свободы и быстроты дѣйствія государственной власти: въ тѣхъ случаяхъ, когда надо проявить энергію государственной машины, она, будучи раздѣлена на три самостоятельныя силы, другъ другу не подчиненныя, можетъ оказаться не въ состояніи проявить нужную энергію и быстроту. Но по условіямъ жизни Сѣверо-Американскихъ Штатовъ, гдѣ нѣтъ воинственныхъ сосѣдей, которые угрожали бы ихъ безопасности, гдѣ не приходилось вести завоевательныхъ войнъ для округленія «естественныхъ» границъ и войны эти подготовлять цѣлою сложною системою дипломатическихъ сношеній, гдѣ не было внутреннихъ враговъ, съ которыми приходилось бы вести напряженную борьбу, гдѣ даже не было (кромѣ вопроса объ освобожденіи негровъ, явившагося на сцену, когда союзъ уже достаточно окрѣпъ) ни одного вопроса, который бы напряженно требовалъ своего законодательнаго разрѣшенія,—медленность государственной власти, обиліе сдержекъ, значительное количество тренія, не мѣшали тамъ государственной жизни, по крайней мѣрѣ никогда не ставили ребромъ вопросъ о самомъ существованіи государства. Разъ это однако случилось: по вопросу объ освобожденіи негровъ, и вопросъ пришлось рѣшать силою оружія, междоусобною войною. Жизнеспособная нація, богатая и матерьяльно, богатая и энергіею, вышла изъ испытанія, но оно было очень тяжело.

Кромѣ того, возможность слабости правительства въ Соединенныхъ Штатахъ въ значительной степени утрачиваетъ свои невыгодныя стороны въ виду того, что тамъ союзныя власти вѣдаютъ лишь извѣстный, строго ограниченный кругъ вопросовъ законодательства и управленія, вся же масса дѣлъ государственнаго управленія падаетъ на власти не Соединенныхъ Штатовъ, какъ Союза, а на государственныя власти каждаго отдѣльнаго штата. Такихъ условій не имѣется въ государствахъ Европы. Тутъ нѣтъ (или по крайней мѣрѣ до послѣдняго времени не было) двойственности государственной власти центральной и мѣстной.

Самое же существенное, это, что всѣ государства Европы имѣли передъ собою въ теченіе XVIII и XIX вѣковъ рядъ задачъ, требовавшихъ великаго напряженія государственной жизни и энергіи правительственнаго механизма. Задачи политическихъ реформъ, задачи международнаго соревнованія отдѣльныхъ народностей, задачи, поставленныя соціальнымъ вопросомъ, все это такого рода условія, какихъ въ Америкѣ не было, и какія являются безусловно несовмѣстимыми со слабостью правительства. Еслибы какая либо конституція установила три равныя, обособленныя другъ отъ друга власти, то этимъ она создала бы такое треніе въ государственномъ механизмѣ, что ни одно государство Европы не справилось бы съ тѣми задачами, которыя выпадали ему на долю.

Другимъ историческимъ опытомъ примѣненія теоріи Монтескье на практикѣ была монархическая французская конституція 1791 года.

Конституція эта на дѣлѣ оказалась безусловно нежизнеспособною и просуществовала недолго. Конечно не одно то, что она была построена на полномъ обособленіи властей, вызвало ея

гибель. Къ этому результату привело много условій. Но несомнѣнно, что бороться съ этими условіями ей оказалось такъ трудно главнымъ образомъ въ виду той слабости, которою страдала исполнительная власть, и въ виду того разобщенія между исполнительною и законодательною властями, которое было установлено въ угоду теоріи раздѣленія властей, какъ ее тогда понимали.

Помимо этого отрицательнаго значенія неудачнаго опыта примѣненія разсматриваемой теоріи, конституція 1791 г. имѣетъ для насъ то огромное значеніе, что въ блестящихъ рѣчахъ ея авторовъ теорія раздѣленія властей получила нѣсколько новую постановку, собственно прямо не вытекавшую изъ книги Монтескье. Въ основѣ политическихъ представленій дѣятелей Національнаго Собранія и Учредительнаго Собранія лежала идея народнаго суверенитета, единаго, недѣлимаго. Ученіе Монтескье было понято ими въ томъ смыслѣ, что народный суверенитетъ, не могущій дѣйствовать непосредственно, долженъ быть представленъ тремя самостоятельными, независимыми другъ отъ друга властями. Каждая изъ нихъ черпаетъ свой источникъ непосредственно въ народномъ суверенитетѣ, и всѣ онѣ являются равноправными его представителями. Такое представленіе заключало въ себѣ несомнѣнное логическое противорѣчіе. Если народный суверенитетъ единъ и недѣлимъ, то нельзя же его дѣлить между тремя властями. Затѣмъ, и это пожалуй самое существенное, разсматриваемыя представленія въ еще большей степени, чѣмъ это было у Монтескье, расщепляли государственную власть на три самостоятельныя власти, а при такомъ положеніи вещей фактическій ходъ управленія можетъ наталкиваться на непреодолимыя затрудненія.

Этой постановки вопроса теорія Монтескье не требовала, какъ ни какъ, а полной раздѣльности властей у него нѣтъ: онъ несомнѣнно допускаетъ хотя бы отрицательное воздѣйствіе одной власти на другую и о расщепленіи государственной власти на три самостоятельныя у него рѣчи нѣтъ. Но благодаря блеску дѣятелей революціи, благодаря ихъ яркому политическому темпераменту, отчетливости и чеканности ихъ представленій, теорія раздѣленія властей получила распространеніе въ XIX вѣкѣ, въ особенности въ началѣ его именно въ той формѣ, какую придали ей въ Національномъ Собраніи и въ Учредительномъ Собраніи. И позднѣйшіе критики теоріи раздѣленія властей возражали противъ этой теоріи, обыкновенно имѣя въ виду именно ту ея постановку, какую она получила у этихъ дѣятелей революціи.

Дальнѣйшая работа европейской научной мысли надъ этою теоріею не была особенно плодотворна.

Изъ французскихъ мыслителей можно указать на Бенжамена Констана, который, отправляясь, подобно Монтескье, отъ Англіи и англійскихъ учрежденій, училъ, что необходимо раздѣленіе не трехъ, а пяти властей: 1) королевская, 2) исполнительная, 3) представительная постоянная, 4) представительная общественнаго мнѣнія, и 5) судебная.

Подъ исполнительною властью Б. Констанъ имѣлъ въ виду министровъ и считалъ, что ихъ надо отдѣлять отъ королевской власти и признавать за власть отдѣльную, самостоятельную въ

силу того, что министры лично несутъ отвѣтственность за свои дѣйствія, а такая личная отвѣтственность предполагаетъ самостоятельность власти. Королевская власть, неотвѣтственная, нейтральна. Ея высокое положеніе создаетъ для ея носителя спокойствіе духа, ставящее его внѣ борьбы партій. Она паритъ надо всѣмъ. Б. Констанъ называетъ ее «умѣряющею» властью: въ качествѣ таковой она смѣняетъ министровъ, распускаетъ палату, милуетъ несправедливо осужденныхъ. Что касается власти представительной постоянной и представительной общественнаго мнѣнія, то это только особыя обозначенія для англійской палаты лордовъ и для палаты общинъ: одна является учрежденіемъ постояннымъ, наслѣдственнымъ, а другая, будучи избираемою, отражаетъ на себѣ настроенія общественнаго мнѣнія.

«Умѣряющую» власть признали конституціи: бывшей Бразильской Имперіи [1]) и португальская (29-го апр. 1826 г.). Но въ общемъ теорія Констана носитъ по преимуществу характеръ литературной теоріи, политическаго значенія она не имѣла, и въ тѣхъ двухъ конституціяхъ, на которыхъ эта теорія какъ бы отразилась, постановленія о королевской (или императорской) власти разнятся отъ постановленія другихъ конституцій только на словахъ, а не на дѣлѣ.

Затѣмъ, во французской литературѣ можно прослѣдить много разсужденій на тему, три ли власти необходимы, или же только двѣ,—законодательная и исполнительная, при чемъ административная власть и судебная не являются властями самостоятельными, а только подраздѣленіями исполнительной. Эти споры, которые можно вести безъ конца, ничего не выяснили, и ихъ можно оставить безъ вниманія. Существа дѣла они и не затрагиваютъ.

Нѣкоторые французы идутъ еще дальше въ сторону отъ существа дѣла, совершенно забываютъ цѣль, значеніе и смыслъ теоріи раздѣленія властей и сводятъ эту теорію къ раздѣленію труда, т. е. переводятъ политическій вопросъ о лучшемъ обезпеченіи политическихъ правъ гражданъ на вопросъ чисто техническій, на тотъ или иной пріемъ правительственной работы. Эта же ошибка встрѣчается и у нѣкоторыхъ нѣмецкихъ писателей [2]). Вообще же мы можемъ отмѣтить, что во французской литературѣ, каково бы ни было толкованіе и пониманіе теоріи раздѣленія властей, о ней всегда говорятъ съ величайшимъ уваженіемъ, видя въ ней проявленіе національнаго генія.

Въ германской литературѣ судьба теоріи раздѣленія властей была довольно сложная. Первоначально она была встрѣчена съ тѣмъ же сочувствіемъ, какъ и въ другихъ мѣстахъ. На нее тоже смотрѣли, какъ на непререкаемую истину. Такого рода мыслители, какъ Кантъ и его школа вплоть до Фихте, и тѣ ее принимали безусловно. Они понимали ея великое политическое значеніе, какъ средства обезпечить гражданскую свободу. Но Кантъ старался подыскать ей какое либо философское обоснованіе, и

---

[1]) 25 марта 1824 г.—Просуществовала до провозглашенія въ Бразиліи республики (15 ноября 1889 г.).

[2]) Напр. Viollet. Histoire des institutions politiques de la France. Томъ I 1890, стр. IV.—Ср. Jellinek. Gesetz und Verordnung, стр. 222.—Orban. Le droit constitutionnel de la Belgique, 1903. стр, 383.

проводя какую то аналогію между государствомъ и силлогизмомъ, училъ, что законодательная власть подобна большей посылкѣ, исполнительная—меньшей, а что судебная власть аналогична заключенію силлогизма.

У другихъ философовъ, напр. у Гегеля, теорія раздѣленія властей какъ то переплеталась съ попытками обосновать философскую сущность государства. Онъ тоже находилъ въ государствѣ три власти: 1) власть опредѣлять общее (законодательная) 2) власть подведенія частнаго подъ общее (исполнительная и судебная) и 3) субъективность государства. Онъ находилъ, что государство—это личность, и что потому завершеніе свое (въ видѣ верховной власти) оно можетъ имѣть только въ видѣ личности, физической личности, но не учрежденія. Монархъ не правитъ, онъ только даетъ въ сомнительныхъ случаяхъ свое рѣшеніе, сводящее какое либо пререканіе къ единству. При этомъ онъ проявляетъ свою личность; какъ именно онъ ее проявляетъ, это несущественно. Потому отъ монарха никакихъ особыхъ качествъ не требуется, надо только, чтобы это была личность. Само собою разумѣется, что эта теорія, являющаяся скверною попыткою обосновать монархическій принципъ, не имѣетъ ничего общаго съ тою постановкою вопроса, какую давалъ ему Монтескье, и которая обезпечила его взглядамъ міровое значеніе.

У другихъ германскихъ писателей теорія раздѣленія властей съ тѣми или другими вносимыми въ нее поправками свелась къ логическому обоснованію той или иной классификаціи государственныхъ функцій, и ея политическое значеніе было оставлено въ сторонѣ.

Къ серединѣ XIX вѣка въ Германіи начинаетъ намѣчаться новое отношеніе къ раздѣленію властей. Отчасти подъ вліяніемъ силы монархическихъ чувствъ въ германскомъ обществѣ, выдвигавшихъ требованіе единства государственной власти, отчасти подъ вліяніемъ чувствъ шовинистическихъ, заставлявшихъ недружелюбно относиться къ теоріи не германской, да еще французской, отчасти, наконецъ, въ виду связи этой теоріи съ великой французской революціей и съ умственнымъ движеніемъ, вызвавшимъ эту революцію и дававшимъ ей идейную основу, германскіе ученые начали относиться къ теоріи раздѣленія властей самымъ отрицательнымъ образомъ. Это отношеніе нашло себѣ наиболѣе ясное и опредѣленное выраженіе у Р. ф. Моля, который находилъ, что требованіе трехъ вполнѣ равноправныхъ и другъ по отношенію ко другу вполнѣ независимыхъ властей нарушаетъ государственное единство и практически ведетъ къ анархіи и разрушенію государства [1]).

Это отношеніе къ вопросу о раздѣленіи властей, съ этою же самою мотивировкою, можно прослѣдить въ германской литературѣ и до самого послѣдняго времени.

---

[1]) По этому поводу см. В. М. Гессенъ, статья „Теорія правового государства“ въ сборникѣ „Политическій строй современныхъ государствъ“. Томъ I, 1905, стр. 124—135.

## ГЛАВА ВТОРАЯ.

## Законодательная, судебная и исполнительная власть по современнымъ ученіямъ.

### § 1. Законодательная власть.

1. Верховенство закона. — Всѣ эти литературныя теоріи, которыя сыграли свою роль въ исторіи политической мысли Европы, и которыя поэтому нуждаются въ томъ, чтобы о нихъ упомянули, мало отразились на положительномъ законодательствѣ.

Въ дѣйствующемъ правѣ во всѣхъ законодательствахъ и въ ученіяхъ тѣхъ писателей, которые сочувствуютъ теоріи раздѣленія властей, и даже у тѣхъ, кто считаетъ себя ея противникомъ, нѣкоторыя положенія Монтескье являются краеугольными камнями, и значеніе ихъ въ настоящее время никѣмъ не отрицается, хотя связь ихъ съ ученіями Монтескье многими и забыта. Ученіе, связывающее законодательную власть съ народнымъ представительствомъ, быть можетъ, не Монтескье изобрѣтенное, но у него получившее законченную формулировку и значеніе какой то аксіомы и черезъ его посредство распространившееся въ тѣхъ государствахъ, гдѣ о народномъ представительствѣ не смѣли и мечтать, въ настоящее время получило всеобщее признаніе.

Что касается ученія о трехъ властяхъ, законодательной, исполнительной и судебной, то и оно въ настоящее время положено въ основаніе государственнаго права всѣхъ культурныхъ государствъ не только, какъ извѣстный техническій пріемъ, но и какъ принципъ, ограждающій права гражданъ.

Въ современной литературѣ и въ современныхъ законодательствахъ признается ученіе объ этихъ трехъ властяхъ не только, какъ о трехъ формахъ государственной дѣятельности, или какъ о тѣхъ трехъ видахъ, на которые логически, по своему содержанію, могутъ быть разложены акты правительственныхъ учрежденій, но признается и то ученіе, что эти три вида государственной дѣятельности должны быть ввѣрены тремъ разнымъ учрежденіямъ или тремъ разнымъ системамъ учрежденій. Различіе этихъ трехъ властей есть различіе не только трехъ категорій актовъ, но и трехъ системъ государственныхъ органовъ. Эти три системы государственныхъ органовъ являются по своей структурѣ, по своему положенію обособленными другъ отъ друга: и это требованіе теоріи раздѣленія властей соблюдается въ законодательствѣ всѣхъ современныхъ культурныхъ государствъ.

Отличіе современныхъ теорій отъ взглядовъ Монтескье состоитъ въ томъ, что въ то время, какъ у Монтескье нельзя прослѣдить требованія іерархическаго подчиненія одной власти другой, и его теоріей даже могло быть обосновано то ученіе, которое легло въ основу конституціи 1791 г., а именно, что представителями народнаго суверенитета непосредственно является въ своей области каждая изъ трехъ властей, и что потому всѣ

эти власти вполнѣ равноправны,—въ настоящее время три власти признаются стоящими въ извѣстномъ іерархическомъ подчиненіи одна другой.

Необходимость точнаго и опредѣленнаго порядка, какъ въ отношеніяхъ частныхъ лицъ между собою, такъ и въ отношеніи ихъ къ органамъ власти, и, наконецъ, въ отношеніяхъ однихъ органовъ власти къ другимъ, приводитъ къ необходимости подчиненія всей общественной жизни точнымъ и опредѣленнымъ для всѣхъ обязательнымъ правиламъ. Отсюда вытекаетъ, что та власть, которая устанавливаетъ общія правила государственной жизни, должна имѣть преимущество надъ всѣми другими властями. Такъ какъ этими общими правилами являются законы, то отсюда вытекаетъ, что законодательная власть должна стоять надъ другими властями въ государствѣ.

Создаваемое такимъ образомъ понятіе верховенства закона слагается изъ двухъ элементовъ: а) признаніе подзаконности всѣхъ актовъ государственной власти, кромѣ самого закона, и б) формальное, внѣшнее обособленіе закона отъ другихъ актовъ государственной власти.

а) Принципіальное признаніе верховенства закона въ настоящее время ни съ чьей стороны возраженій не вызываетъ; практическое же осуществленіе этого принципа стоитъ въ зависимости отъ техническаго совершенства административнаго и судебнаго механизма. Наука права знаетъ цѣлый рядъ судебныхъ и административныхъ пріемовъ обезпеченія законности управленія: уголовная и дисциплинарная отвѣтственность должностныхъ лицъ за нарушеніе законовъ, возложеніе на должностныхъ лицъ имущественной отвѣтственности за тѣ убытки, которые они причиняютъ обывателямъ своими неправильными дѣйствіями; установленіе порядка обжалованія и отмѣны неправильныхъ административныхъ распоряженій и т. п. Въ зависимости отъ совершенства административнаго и судебнаго строя даннаго государства та степень, съ какою въ немъ обезпечена законность, въ разныхъ государствахъ Европы весьма различна. Но принципіальныхъ возраженій противъ начала законности теперь уже встрѣтить нельзя. По этому вопросу между всѣми законодательствами и всѣми современными ученіями царитъ полное единодушіе.

б) Необходимость внѣшнихъ формальныхъ признаковъ закона обусловливается тѣмъ, что коль скоро законъ есть такого рода актъ государственной власти, который по степени своей обязательности превосходитъ всѣ другіе, то этотъ актъ чѣмъ либо долженъ быть отмѣченъ. И еслибы напр. административные и законодательные акты могли исходить отъ того же самаго органа, то въ силу того, что никто самому себѣ не можетъ быть подчиненъ, получалось бы, что административные акты этого органа государства уже не являются актами подзаконными. Согласно ученіямъ, въ настоящее время ни съ чьей стороны не встрѣчающимъ возраженій, отличительнымъ формальнымъ признакомъ закона должно являться участіе народнаго представительства въ его изданіи. Это участіе народнаго представительства по общему правилу сводится къ тому, что парламентъ устанавливаетъ текстъ законопроекта, а монархъ можетъ лишь или отвергнуть этотъ проектъ, или же утвердить и возвести въ за-

конъ только буквально тотъ именно текстъ законопроекта, который одобренъ народнымъ представительствомъ. Такимъ образомъ получается, что законодательнымъ, верховнымъ органомъ государства является монархъ, но лишь въ соучастіи съ народнымъ представительствомъ.

II. Обособленіе законодательной власти.—Верховенство законодательной власти въ настоящее время понимается въ томъ смыслѣ, что никакая другая власть въ государствѣ не можетъ издавать правилъ по вопросамъ, по существу своему относимымъ къ вопросамъ законодательнымъ, какъ не можетъ, хотя бы и по частному случаю, издавать распоряженій, которыя въ чемъ либо противорѣчили бы постановленіямъ законодательнымъ, опять таки хотя бы по существу своему не носящихъ характера общаго правила, но состоявшихся по частному случаю.

Сама же законодательная власть, въ качествѣ власти верховной, можетъ принимать въ формѣ закона любое распоряженіе, хотя бы по существу своему и относящееся къ управленію или даже къ судебной дѣятельности, и противъ такого расширенія компетенціи не можетъ быть жалобы, всякое такое постановленіе, состоявшееся въ формѣ закона, т. е. напр. въ конституціонной монархіи въ формѣ утвержденнаго королемъ постановленія обѣихъ палатъ парламента, является безусловно обязательнымъ, и никакая ссылка на недѣйствительность такого постановленія, на томъ основаніи, что тутъ законодательная власть будто бы вышла изъ своихъ естественныхъ или законныхъ предѣловъ, никѣмъ въ государствѣ принята быть не можетъ: законъ, т. е. актъ, изданный въ формѣ закона, подлежитъ исполненію, хотя бы по содержанію своему и былъ актомъ административнымъ или судебнымъ. Въ то же время, обособленность органовъ законодательныхъ приводитъ къ тому, что никакой другой органъ, ни административный, ни судебный, не имѣютъ права, по частнымъ ли случаямъ, или въ общей формѣ, издавать постановленій, которыя имѣли бы силу закона, и всякій такого рода актъ былъ бы просто недѣйствительнымъ.

Что касается вторженія законодательной власти въ управленіе или въ судебную дѣятельность, то въ настоящее время по этому вопросу господствуютъ слѣдующія представленія. Изданіе мѣръ, по существу своему относящихся къ административной дѣятельности государства, въ формѣ закона, т. е. въ формѣ утвержденнаго королемъ постановленія народнаго представительства, возраженій не вызываетъ, ибо участіе въ изданіи данной мѣры такого органа, какъ народное представительство, органа, лучше какого либо другого отражающаго на себѣ и взгляды, господствующіе въ общественномъ мнѣніи страны, и народныя потребности, можетъ быть разсматриваемо только, какъ новая гарантія цѣлесообразности и правильности даннаго распоряженія.

Наоборотъ, изданіе въ порядкѣ законодательномъ такого рода распоряженій, которыя по существу своему представляютъ судебныя рѣшенія, въ настоящее время наукою права бзусловно осуждается, и въ дѣйствующемъ правѣ современныхъ народовъ почти не встрѣчается. Каждое судебное дѣло должно быть разрѣшено на основаніи дѣйствующихъ законовъ. Таковъ основной

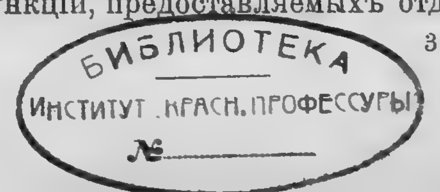
принципъ суда. Поэтому рѣшеніе судебныхъ дѣлъ можетъ быть поручаемо только подзаконнымъ органамъ, поручать же эти дѣла такому учрежденію, которое привыкло въ своей дѣятельности мѣнять законы по соображеніямъ цѣлесообразности, къ тому же учрежденію безапелляціонному, значитъ создавать рискъ, что дѣло будетъ рѣшено по соображеніямъ политическимъ, а не по закону, и этотъ рискъ не компенсированъ возможностью обжалованія рѣшенія. Въ исторіи права извѣстны такого рода судебныя рѣшенія, постановляемыя въ формѣ закона. Таковы такъ называемые bills of attainder. Они состояли въ томъ, что обѣ палаты парламента принимали постановленіе, признававшее, что такимъ то лицомъ совершено преступленіе,—иногда не предусмотрѣнное никакимъ закономъ,—и что за это преступленіе данный человѣкъ подлежитъ такому то наказанію, обыкновенно смертной казни. Король утверждалъ законопроектъ, и человѣка казнили. Эта процедура нѣкогда употреблялась въ Англіи по отношенію къ лицамъ, навлекшимъ на себя гнѣвъ парламента. Но само собою разумѣется, что она противорѣчитъ самымъ основнымъ требованіямъ всякаго правосудія, и въ настоящее время она вышла изъ употребленія и въ Англіи, гдѣ послѣдній случай этой процедуры былъ въ 1717 году, а въ другихъ государствахъ она не примѣнялась и законодательству конституціонныхъ странъ неизвѣстна вовсе.

Обособленіе законодательной власти отъ двухъ другихъ не исключаетъ того, чтобы отдѣльные органы законодательной власти были облечены и другими полномочіями, кромѣ участія въ законодательствѣ. Прежде всего это очевидно относительно конституціоннаго короля, который является не только однимъ изъ органовъ законодательства, но и главою исполнительной власти. Точно такъ же и отдѣльнымъ палатамъ парламентовъ законъ (или конституція) нерѣдко предоставляетъ полномочія административнаго или судебнаго характера.

Такъ напр. почти во всѣхъ государствахъ каждой палатѣ парламента предоставляется право интерпелляцій,—т. е. право предлагать министрамъ вопросы по поводу ихъ дѣйствій, какъ исполнительной власти, при чемъ за объясненіями министра слѣдуетъ резолюція, принимаемая палатою, гдѣ палата можетъ выразить свое отношеніе къ объясненіямъ министровъ, можетъ признать ихъ дѣйствія правильными или неправильными; въ государствахъ съ такъ называемою парламентарною формою правленія, тамъ, гдѣ признается, что министерство должно принадлежать къ парламентскому большинству, каждая палата парламента, или по крайней мѣрѣ та изъ нихъ, которая пользуется преобладающимъ вліяніемъ, можетъ вотировать недовѣріе министерству, и министерство въ такихъ случаяхъ обязано подать въ отставку. Все это весьма распространенныя формы участія отдѣльныхъ палатъ парламента въ администраціи, и, какъ мы уже указывали, противъ этого не возражаютъ съ точки зрѣнія цѣлесообразности этого участія; вмѣстѣ съ тѣмъ, съ формальной точки зрѣнія, въ этомъ участіи палатъ парламента въ администраціи нельзя усматривать и нарушенія принципа раздѣленія властей, ибо каждая палата въ отдѣльности не есть законодательная власть, но лишь одинъ изъ элементовъ ея.

Что касается судебныхъ функцій, предоставляемыхъ отдѣль-





ными конституціями той или другой изъ палатъ парламента, то это представляется явленіемъ довольно рѣдкимъ. Если отдѣльныя палаты парламента и имѣютъ соприкосновеніе съ судебными функціями, то это почти исключительно въ той формѣ, что нижней палатѣ (Палатѣ Общинъ въ Англіи, Палатѣ Депутатовъ во Франціи, Палатѣ Представителей въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки и др.) предоставлено право возбуждать уголовное преслѣдованіе противъ министровъ или вообще должностныхъ лицъ, совершившихъ служебное преступленіе, при чемъ судебною инстанціею, разсматривающею приговоръ, является другая палата (Палата Лордовъ въ Англіи, Сенатъ во Франціи или Сѣв. Ам. Соединенныхъ Штатахъ). Во всякомъ случаѣ, эти судебныя права отдѣльныхъ палатъ парламента не имѣютъ въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ никакого сколько нибудь существеннаго практическаго значенія, и въ видѣ общаго правила можно установить, что ни законодательная власть въ ея цѣломъ, т. е. законодательная власть, дѣйствующая въ формѣ законовъ (утвержденныхъ монархомъ постановленій обѣихъ палатъ), ни каждая палата въ отдѣльности не имѣютъ судебныхъ функцій, и судъ является системою органовъ государственной власти, совершенно отдѣленныхъ отъ трехъ элементовъ законодательной власти: короля и обѣихъ палатъ парламента.

III. Законодательная власть въ Россіи.—Въ Московскую эпоху законодательство вовсе не обособилось отъ суда и управленія.

Бывали попытки утверждать, что царь можетъ измѣнять судебники только при участіи боярской думы или земскаго собора; свое Уложеніе царь Алексѣй Михайловичъ издалъ въ видѣ соборнаго дѣянія; но на дѣлѣ царскіе указы и боярскіе приговоры имѣли силу, ни въ чемъ не уступавшую силѣ судебниковъ или Уложенія.

Начиная съ Петра Великаго, при полномъ и безусловномъ господствѣ самодержавія всякаго рода акты Государя, въ какой бы они формѣ ни состоялись, имѣли безусловно обязательную силу. Если въ то время могла идти рѣчь о попыткѣ какъ либо различить законъ и административное распоряженіе Государя, то это могло бы быть сдѣлано только на основаніи матеріальнаго признака: по содержанію акта. Если какое либо лицо жаловалось чиномъ, это былъ актъ административный; если постановлялось общимъ образомъ «винныхъ бабъ ссылать на прядильный дворъ», то это въ качествѣ распоряженія общаго относилось къ законамъ. Но и то, и другое распоряженіе, если исходило отъ Государя, было распоряженіемъ надзаконной власти и распоряженіемъ безусловно обязательнымъ, внѣ зависимости отъ своего согласія съ дѣйствовавшими законами. Въ коллегіяхъ, въ Сенатѣ никакого различія въ образѣ производства дѣлъ по содержанію своему законодательныхъ и дѣлъ, которыя мы по содержанію могли бы отнести къ административнымъ, но которыя почему либо требовали Высочайшаго разрѣшенія, не существовало.

Такое положеніе вещей держалось до реформъ, проведенныхъ Сперанскимъ въ 1810 — 1811 г.г. Въ 1810 г., 1 января былъ открытъ Государственный Совѣтъ, въ качествѣ учрежденія законосовѣщательнаго. Съ этого времени всѣ дѣла законодательнаго характера должны были проходить черезъ Гос. Совѣтъ. Было

признано принципіальное различіе между законодательными актами и актами управленія. Это положеніе получило дальнѣйшее развитіе въ образованіи Министерствъ, изданномъ 25 іюля 1811 г. Согласно ст. 220 этого «Образованія», «Отношенія Министерства по части законодательной состоятъ въ томъ, что они могутъ представлять о необходимости новаго закона или учрежденія или объ отмѣнѣ стараго»; ст. 221 продолжала: «Государственный Совѣтъ есть средоточіе, куда должны поступать всѣ сіи представленія» (ср. ст. 160 и 162 Учр. Мин., изд. 1892 г.). Эти начала, столь точно и сознательно намѣченныя Сперанскимъ въ тѣхъ реформахъ, въ которыхъ онъ принялъ непосредственное участіе, не получили дальнѣйшаго развитія въ нашемъ законодательствѣ самодержавной эпохи.

Для законодательной власти, какъ уже указано, существенно: 1) чтобы законы какъ либо могли быть отличены отъ актовъ административныхъ, т. е. чтобы существовалъ какой либо формальный признакъ закона,—а этимъ признакомъ, какъ вполнѣ вѣрно провидѣлъ Монтескье, можетъ быть только участіе въ законодательствѣ особаго органа,—и 2) чтобы за закономъ былъ признанъ характеръ нормы, обязательной для двухъ другихъ властей, т. е. чтобы было признано верховенство закона надъ судомъ и администраціей.

1. Сперанскій далъ ясный формальный признакъ закона: прохожденіе его черезъ Гос. Совѣтъ, при чемъ по Образованію Гос. Совѣта (ст. 73 и 74) законы должны были утверждаться не иначе, какъ собственноручною подписью Государя.

Этотъ формальный признакъ закона не удержался. Никакой внѣшней санкціи того, что самодержавная власть будетъ въ точности выполнять установленный порядокъ изданія законовъ, по самому существу дѣла быть не можетъ [1]). И дѣйствительно, русскіе Государи весьма скоро начали утверждать акты законодательнаго характера и помимо Гос. Совѣта. Акты же законодательные, прошедшіе черезъ Гос. Совѣтъ, сплошь да рядомъ утверждались Государемъ не подписью своею, а устно, и это утвержденіе удостовѣрялось подписью того лица, которое докладывало Государю мнѣніе Гос. Совѣта. Такимъ образомъ на дѣлѣ у насъ формальные признаки закона скоро утратились вовсе, и уже ко времени составленія Свода Законовъ то положеніе, что всякое распоряженіе Государя является закономъ, стало безспорною истиною, и истина эта получила выраженіе въ ст. 53 Осн. Законовъ изданій съ 1832 по 1892 г.: «законы издаются въ видѣ уложеній, уставовъ, учрежденій, грамотъ, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній Гос. Совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія».

Такъ какъ въ форму указа и въ форму доклада, удостоеннаго Высочайшаго утвержденія, облекается любой актъ, издаваемый Государемъ или по собственному почину, или въ порядкѣ доклада ему административныхъ дѣлъ, то и получилось, что всякаго рода дѣла, по существу своему законодательнаго характера, начали издаваться внѣ всякихъ формъ.

---

[1]) Безплодныя попытки установить формальные признаки закона въ самодержавныхъ государствахъ будутъ разсмотрѣны ниже, въ части курса, посвященной ученію о законѣ.

2. Что касается верховенства закона, то въ принципѣ оно признается уже давно.

Принципіальное признаніе верховенства закона было сдѣлано въ нашемъ законодательствѣ въ 1832 г. при составленіи Свода Законовъ, куда Сперанскій помѣстилъ (въ Основныхъ Законахъ, ст. 47) постановленіе, что «Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ Самодержавной Власти исходящихъ». Статья эта, подъ которою имѣются ссылки на манифесты 14 декабря 1766 г. и 1 января 1810 г., и которая какъ будто извлечена изъ нихъ, по своему буквальному смыслу (по своей редакціи) и даже по провозглашенному ею принципу является несомнѣннымъ новшествомъ для русскаго права. Въ этихъ манифестахъ (о выборѣ депутатовъ въ Комиссію для сочиненія Уложенія и объ учрежденіи Государственнаго Совѣта) говорилось только о намѣреніи правительства, «чтобы и въ потомки каждое государственное мѣсто имѣло свои предѣлы и законы къ соблюденію добраго во всемъ порядка» (14 дек. 1766), и «учреждать постепенно образъ управленія на твердыхъ и непремѣнныхъ основаніяхъ закона» (1 янв. 1801). Такимъ образомъ, это были провозглашенія извѣстной программы, имѣвшей осуществиться со временемъ, но въ этихъ манифестахъ принципъ подзаконности всѣхъ властей въ государствѣ установленъ и выраженъ не былъ. Что развитіе нашего права въ общемъ шло въ направленіи признанія этого принципа, это вѣрно, но заслуга установленія его, по крайней мѣрѣ признанія этого принципа принадлежитъ всецѣло Сперанскому. Какъ мы увидимъ ниже, Сводъ Законовъ изданія 1832 г. огульно получилъ законодательное утвержденіе, и такимъ образомъ и эта статья, хотя и не основанная на какомъ либо актѣ Верховной власти, съ 1832 г. получила силу закона и вмѣстѣ съ Основными Законами, составленными при первомъ изданіи Свода, сохранила свою силу по 27 апр. 1906 г., когда была замѣнена статьею, нѣсколько иначе редактированною, но по существу тождественною (ст. 84 Осн. Зак. изд. 1906 г.).

Но само собою разумѣется, что одного провозглашенія принципа законности для полнаго осуществленія его еще совершенно недостаточно. Этотъ принципъ помимо того долженъ быть еще проведенъ въ законодательство, т. е., во первыхъ, въ законѣ не должно быть постановленій, которыя шли бы въ разрѣзъ съ этимъ принципомъ, а во вторыхъ, необходимо не только, чтобы исполненіе законовъ было принципіально признано для всѣхъ обязательнымъ, но также, чтобы законность управленія была гарантирована, т. е. или, чтобы нарушеніе законовъ должностными лицами было сдѣлано невозможнымъ, или, чтобы въ тѣхъ случаяхъ, когда противозаконный поступокъ не можетъ быть предупрежденъ, совершеніе его неизбѣжно сопровождалось извѣстными уголовными карами.

Послѣдовательное проведеніе начала законности въ нашемъ законодательствѣ было логически невозможно въ дореформенный періодъ уже въ силу того, что верховнымъ органомъ исполнительной власти было лицо, въ себѣ одномъ совмѣщавшее всю полноту законодательной власти. По отношенію къ актамъ Государя въ прежнихъ Основныхъ Законахъ (изданія 1892 г.) была прямая статья, согласно которой «Высочайшій указъ, по частно-

му дѣлу послѣдовавшій, или особенно на какой либо родъ дѣлъ состоявшійся, по сему именно дѣлу или роду дѣлъ отмѣняетъ дѣйствіе законовъ общихъ» (ст. 70). Поэтому каждое административное распоряженіе, исходившее отъ Государя, каждое его повелѣніе и по дѣламъ административнымъ было какъ по самому своему существу, такъ и по буквѣ закона актомъ надзаконнымъ, въ крайнемъ случаѣ актомъ, по своей силѣ равнымъ закону, и потому о проведеніи законности управленія можно было ставить вопросъ лишь относительно управленія подчиненнаго.

Но и относительно этого послѣдняго законность, само собою разумѣется, далеко не могла быть сколько нибудь послѣдовательно проводима. Пока общая пирамида государственнаго управленія стояла своею вершиною не подъ закономъ, при чемъ признавалось, что всѣ должностныя лица дѣйствуютъ по указаніямъ Государя и стоятъ подъ его надзоромъ,—всякій протестъ противъ незаконныхъ дѣйствій подчиненныхъ властей легко понимался, какъ протестъ противъ Верховной Власти, въ обвиненіе ея, что она назначила на должность непригодныхъ людей, не досмотрѣла за ихъ дѣйствіями, дала невѣрныя указанія. Поэтому естественно, что надзаконный характеръ вершины административной пирамиды окрашивалъ въ свой цвѣтъ всю эту пирамиду, и фактически законность управленія была поставлена въ условія самыя неблагопріятныя.

Но нашъ законъ этимъ не ограничивался, и помимо того, что всякія вообще преслѣдованія незаконныхъ дѣйствій администраціи встрѣчали извѣстныя препоны фактическаго характера, возможность для должностныхъ лицъ совершать нарушеніе законовъ обставлялась извѣстными правовыми гарантіями. Въ этомъ отношеніи имѣютъ существенное значеніе тѣ статьи Учрежденія Министерствъ (Св. Зак. томъ I, часть 2, изд. 1892), согласно которымъ не считается «превышеніемъ власти, когда министръ особенно на какой либо случай былъ Верховною Властью уполномоченъ» (ст. 209, то же начало въ ст. 213), а по ст. 340 Ул. о Нак. «не почитается превышеніемъ власти: 1) когда министръ или другой государственный сановникъ отступитъ въ своихъ дѣйствіяхъ отъ обыкновенныхъ правилъ, по особенному на сей случай или вообще на случаи сего рода данному отъ Верховной Власти уполномочію».

Эти постановленія, вытекающія впрочемъ изъ существа самодержавнаго строя, когда ни одно учрежденіе въ государствѣ не можетъ идти вопреки волѣ монарха и не можетъ признавать неправильнымъ то, что имъ одобрено, въ корнѣ разрушали принципъ законности и въ органахъ подчиненнаго управленія: по поводу любой принятой имъ мѣры министръ могъ сложить съ себя отвѣтственность, для этого ему стоило только заручиться согласіемъ Государя, что онъ могъ сдѣлать путемъ личнаго доклада, съ тѣмъ изложеніемъ и съ тѣмъ освѣщеніемъ фактовъ и законовъ, какое ему было угодно, и какое никѣмъ никогда не могло быть ни провѣрено, ни опровергнуто.

Эти статьи, согласно самодержавному характеру верховной административной власти и согласно тому общему духу всего нашего административнаго законодательства, который обусловливался наличностью въ административномъ механизмѣ неограниченнаго органа, толковались распространительно: Высочайшее

одобреніе дѣйствій должностного лица снимало отвѣтственность не только съ министровъ и другихъ государственныхъ сановниковъ, но и со всѣхъ вообще должностныхъ лицъ.

Такое распространительное толкованіе разсматриваемыхъ статей еще пожалуй и имѣло извѣстное основаніе, но эти статьи толковались распространительно и въ другомъ направленіи: по ихъ буквальному смыслу можно было бы заключить, что Высочайшее уполномочіе на принятіе той или другой мѣры лишь въ томъ случаѣ слагаетъ отвѣтственность съ должностного лица, если это полномочіе дано предварительно,—на практикѣ же эти статьи неизмѣнно толковались въ томъ смыслѣ, что когда бы это Высочайшее одобреніе ни послѣдовало, оно полностью прекращало возможность какого бы то ни было уголовнаго или гражданскаго преслѣдованія. Прекращеніе гражданскихъ исковъ въ силу послѣдующаго Высочайшаго одобренія дѣйствія чиновника особенно типично: оно не можетъ разсматриваться, какъ осуществленіе права помилованія или аболиціи, ибо это право распространяется только на уголовное наказаніе и не касается вопроса объ обязанности преступника возмѣстить матерьяльный вредъ, причиненный частному лицу его дѣйствіями. Такимъ образомъ, всякое дѣйствіе противозаконное послѣдующимъ Высочайшимъ одобреніемъ или уполномочіемъ обращалось по прежнему нашему законодательству въ дѣйствіе вполнѣ правомѣрное.

Кромѣ того, рядъ статей закона прямо предоставлялъ министрамъ право въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ дѣйствовать своею властью и принимать мѣры, для которыхъ по общему правилу требовалось бы Высочайшее разрѣшеніе или особый законъ [1]).

Ст. 47 Осн. Зак. изд. 1892 г. о томъ, что «Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ Самодержавной Власти исходящихъ», вошла въ новые Основные Законы въ слѣдующей редакціи: [2]) «Имперія Россійская управляется на твердыхъ осно-

---

[1]) Учр. Мин., изд. 1892 г., ст. 158: „Въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, требующихъ высшаго разрѣшенія, когда не можетъ быть оно отлагаемо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба, министры уполномачиваются дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая сего разрѣшенія; но они обязаны доносить въ то же время о принятыхъ ими мѣрахъ и о причинахъ ихъ настоятельности". Ст. 210: „Не считать также превышеніемъ власти, когда министръ въ чрезвычайныхъ какихъ либо случаяхъ приметъ рѣшительную мѣру, и по принятіи ея окажется: 1) что она въ видахъ общей безопасности была необходима, 2) что по настоятельности случая онъ не могъ, не допустивъ видимой опасности, отлагать сію мѣру до высшаго разрѣшенія".—Ст. 314: „Въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, по Общему Министерскому Наказу, всѣ Министры уполномочены дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не выжидая разрѣшенія. Сіе уполномочіе особенно принадлежитъ Министру Внутреннихъ дѣлъ, по ввѣренному ему охраненію внутренней безопасности".

[2]) Редакціонныя отличія новой статьи 84 Основн. Зак. отъ старой 47-ой состоятъ въ томъ, что въ новой статьѣ исключено упоминаніе объ уставахъ и учрежденіяхъ. Въ свое время Сперанскій предполагалъ установить въ нашемъ законодательствѣ различіе между законами, уставами и учрежденіями: въ связи съ этимъ въ ст. 47 Осн. Зак. изд. 1832—1892 гг. и говорилось объ обязательности всѣхъ трехъ видовъ актовъ Верховной власти. Въ дѣйствительности это различіе въ нашемъ законодательствѣ проведено не было, и упоминаніе въ ст. 47 Осн. Зак. этихъ трехъ терминовъ утратило такимъ образомъ всякій практическій смыслъ.

ваніяхъ законовъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ» (ст. 84).

Но, подобно статьѣ 47 Осн. Зак. изданія 1892 г., эта статья носитъ скорѣе декларaціонный характеръ, чѣмъ характеръ опредѣленныхъ юридическихъ нормъ. И само собою разумѣется, что еслибы на ряду съ этою статьею остался въ неприкосновенности неограниченный характеръ власти Государя, какъ главы администраціи, и еслибы законодательная власть осталась цѣликомъ въ рукахъ Государя, который являлся бы носителемъ и административной, и законодательной власти, то дѣло обезпеченія законности не подвинулось бы ни на шагъ.

Но въ настоящее время законодательная власть осуществляется уже не единолично Государемъ, а имъ въ единеніи съ Гос Совѣтомъ и съ Гос. Думою (ст. 7 Осн. Зак.), и никакой законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Гос. Совѣта и Гос. Думы (ст. 86). Такимъ образомъ получилось внѣшнее формальное обособленіе актовъ управленія отъ закона, и акты Государя, отъ него единолично исходящіе, уже не являются актами съ силою закона.

Ихъ сила опредѣляется статьею 11-ю Осн. Зак., согласно которой, «Государь Императоръ въ порядкѣ верховнаго управленія издаетъ, въ соотвѣтствіе съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ». Такимъ образомъ, самъ Государь нынѣ признанъ властью, обязанною дѣйствовать въ соотвѣтствіи съ законами, согласно съ ними, т. е. признанъ властью подзаконною. Согласно этому, въ новыхъ Основныхъ Законахъ, утвержденныхъ 23 апр. 1906 г., бывшая статья 70-я Осн. Законовъ изд. 1902 г. вовсе пропущена. Такимъ образомъ наше законодательство отказалось отъ того стараго принципа, что всякій Высочайшій указъ имѣетъ силу закона и отмѣняетъ по тому дѣлу, по которому состоялся, дѣйствіе общихъ законовъ.

Въ виду этого новаго принципа, проникшаго, наконецъ, и въ наше законодательство, должно существенно измѣниться значеніе тѣхъ статей Свода Законовъ, которыя устанавливали право должностныхъ лицъ на нарушеніе законовъ съ Высочайшаго на то соизволенія. Коль скоро самъ Государь нынѣ не имѣетъ права издавать указы въ нарушеніе законовъ, то само собою разумѣется, что онъ не можетъ уполномачивать на то другихъ. И поэтому то начало, что всякое правонарушеніе перестаетъ быть имъ, коль скоро оно совершено по уполномочію Государя или получило впослѣдствіи его одобреніе, въ настоящее время должно быть признано противорѣчащимъ дѣйствующимъ Осн. Законамъ.

Поэтому статьи 209 Учр. Мин. и п. 1 ст. 340 Ул. о Нак. слѣдуетъ въ настоящее время считать утратившими силу, ибо онѣ отмѣнены противорѣчащими имъ статьями Основныхъ Законовъ (по преимуществу ст. 11-ою). Ст. 209 Учр. Мин. въ Продолженіи къ Своду Законовъ показана исключенною изъ Свода Законовъ, что же касается ст. 340 Ул. о Нак., то она, по толкованію Государственной Канцеляріи, показана сохранившею свою силу. Это очевидное недоразумѣніе.

Что же касается тѣхъ постановленій законовъ, которыми министры уполномачивались принимать въ чрезвычайныхъ слу-

чаяхъ своею властью мѣры, требовавшія «высшаго» разрѣшенія (т. е. законодательнаго или Высочайшаго), то эти постановленія должны почитаться отмѣненными статьею 122 Основн. Зак. изд. 1906 г. [1]).

Гарантировано ли то, что законы въ дѣйствительности будутъ исполняться, или не гарантировано, это другой вопросъ, и пока не измѣнился нашъ судебный и административный строй, на этотъ вопросъ, конечно, придется отвѣчать отрицательно. Но, во всякомъ случаѣ, на вопросъ, признано ли въ настоящее время начало законности, или не признано, надо отвѣчать утвердительно, и надо сказать, что въ настоящее время законныхъ способовъ нарушенія любого закона уже не существуетъ.

## § 2. Судебная власть.

I. Историческія условія, вызвавшія обособленіе суда.—Подъ судебною дѣятельностью государства разумѣютъ прежде всего и преимущественно дѣятельность по разрѣшенію споровъ о правѣ. Споры эти могутъ происходить какъ у обывателей между собою, такъ и у обывателей въ ихъ столкновеніяхъ съ органами власти.

Во всѣ времена, у тѣхъ народовъ, у которыхъ судебная функція государства существовала, у которыхъ существовали спеціальныя учрежденія, исполнявшія эту функцію, т. е. суды,—судамъ въ дѣйствительности были подвѣдомственны не всѣ споры о правѣ. Всегда были такого рода вопросы, которые хотя по существу своему и составляли споръ о правѣ, но по тѣмъ или инымъ соображеніямъ, напр., по тому политическому значенію, какое придавали данному дѣлу, предоставлялись не судамъ, а напр. въ монархіяхъ—сохранялись государемъ за собою. Таковы хотя бы споры имущественнаго характера между членами царствующей династіи.

Вообще, по скольку въ государствахъ Европы, въ особенности континента, образуются спеціальныя учрежденія для разсмотрѣнія правовыхъ споровъ, этимъ учрежденіямъ въ общемъ предоставляются двѣ крупныя категоріи дѣлъ: дѣла по спорамъ между обывателями о имуществѣ, дѣла гражданскія, и дѣла по наложенію наказаній за совершенныя преступленія, дѣла уголовныя, т. е. въ общемъ тѣ двѣ группы дѣлъ, которыя наиболѣе интересуютъ общественное мнѣніе и наиболѣе рѣзко затрагиваютъ интересы каждаго. Эти спеціальныя учрежденія довольно рано, во всякомъ случаѣ еще въ періодъ до-конституціонный, получаютъ довольно самостоятельное положеніе, и государи не только фактически избѣгаютъ вмѣшиваться въ ходъ правосудія, но и старательно подчеркиваютъ свое безпристрастное отношеніе къ дѣятельности судовъ, которымъ вмѣняется въ обязанность рѣшать всѣ дѣла по закону.

---

[1]) „Обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія, издаваемыя Совѣтомъ Министровъ, Министрами и Главноуправляющими отдѣльными частями, а также другими, на то закономъ уполномоченными установленіями, не должны противорѣчить законамъ".—По этому вопросу ср. проф. бар. Нольде, Очерки русскаго конституціоннаго права, стр. 4—6.

Предоставленіе судамъ извѣстнаго самостоятельнаго положенія даже и неограниченными государями имѣло двоякаго рода основанія. Во первыхъ, твердость и опредѣленность правъ, въ особенности тѣхъ, которыми населеніе дорожитъ, представляетъ одну изъ очень ясно сознающихся потребностей населенія. Не удовлетворять этой потребности значитъ возстанавливать противъ данной государственной власти главнымъ образомъ именно тѣ классы населенія, которые чувствуютъ потребность въ охранѣ своихъ правъ, т. е. классы имущіе, классы, въ общественномъ отношеніи наиболѣе вліятельные и для государственной власти опасные. Вмѣстѣ съ тѣмъ, твердый правовой порядокъ хотя бы и въ области отношеній имущественныхъ, представляетъ существенную важность и въ интересахъ самой власти, всего государственнаго строя въ томъ отношеніи, что воспитываетъ народъ въ принципахъ права и законности. Сколько нибудь дальновидные политики даже изъ наиболѣе самодержавныхъ по своимъ замашкамъ государей уже по этому одному сильно дорожили тѣмъ, чтобы въ ихъ странѣ ходъ правосудія не вызывалъ нареканій.

Во вторыхъ, обособленіе и самостоятельное положеніе судовъ на континентѣ Европы обусловливалось еще и нѣкоторыми историческими условіями. Уже при самомъ своемъ образованіи современныя государства заставали извѣстное право: обычное право, римское право, иногда ту или иную кодификацію мѣстнаго права; во многихъ мѣстахъ уже существовали сложившіяся системы народныхъ судовъ, существовали суды феодальные. Это мѣстное, а иногда и національное право по представленіямъ средневѣковой Европы выходило изъ сферы воздѣйствія мѣстнаго государя, оно не подлежало отмѣнѣ или измѣненію по его односторонней волѣ. Эти суды, компетенція которыхъ была довольно различна, но въ общемъ обнимала дѣла гражданскія и уголовныя, вѣдали такого рода дѣла, которыя опять таки по воззрѣніямъ того времени не входили въ кругъ правительственныхъ задачъ и полномочій тогдашняго государя.

Съ ростомъ абсолютизма сфера задачъ государственной власти расширялась, права этой власти мало по малу утрачивали всякія границы, но подъ вліяніемъ практическихъ соображеній, только что указанныхъ, государи не рѣшались рѣзко накладывать свою руку на самостоятельность судовъ. Поэтому въ той или другой формѣ независимость судовъ до извѣстной степени фактически существовала и пользовалась законодательнымъ признаніемъ и въ доконституціонную эпоху.

Иногда она принимала довольно уродливыя формы, какъ напр. въ дореформенной Франціи, гдѣ существовала такъ называемая продажность должностей. Право занимать судейскія (и другія) должности продавалось королемъ, и купившій становился собственникомъ должности: чтобы его смѣстить, надо было выкупить должность, на что у короля денегъ никогда не было. Должности сначала продавались пожизненно, но съ теченіемъ времени, за опредѣленный налогъ, онѣ начали передаваться и по наслѣдству. Такой порядокъ вещей, конечно, отнюдь не приводилъ къ тому, чтобы судейскія должности занимались лицами, особенно къ тому подготовленными или по своимъ нравственнымъ качествамъ особенно пригодными къ судебной дѣятель-

ности. Но по скольку этотъ порядокъ гарантировалъ независимость суда, онъ встрѣчалъ многихъ сторонниковъ (между проч. и Монтескье).

Но во всякомъ случаѣ,—и это надо твердо помнить,—въ доконституціонную эпоху независимость суда, какъ бы ее ни провозглашали, все таки никогда не могла существовать въ сколько нибудь обезпеченной формѣ, ибо, какъ это уже указывалось выше, судъ самъ по себѣ не является такого рода политическою силою, которая сама можетъ себя отстаивать: онъ нуждается въ посторонней точкѣ опоры, а въ самодержавномъ государствѣ такой точки опоры быть не можетъ, и независимость суда остается вопросомъ доброй воли государя.

II. Общая характеристика компетенціи суда.— У Монтескье тѣ мѣста, гдѣ онъ, говоря о раздѣленіи властей, останавливается на судебной власти, относятся къ самымъ неяснымъ и недосказаннымъ. Онъ, собственно, говоритъ только объ обособленности суда, какъ особаго учрежденія. О томъ, какова должна быть компетенція судовъ, онъ не говоритъ ни слова. Это впрочемъ вполнѣ послѣдовательно съ его точки зрѣнія: Монтескье придаетъ значеніе тому или иному соотношенію отдѣльныхъ государственныхъ органовъ между собою и почти вовсе не останавливается на опредѣленіи ихъ компетенціи. Такъ и по отношенію къ суду онъ говоритъ, что власть судить должна быть обособлена отъ власти законодательной и исполнительной, и утверждаетъ, что совмѣщеніе судебной власти съ одною изъ двухъ другихъ было бы гибельно для свободы.

Эта точка зрѣнія не была понята послѣдователями Монтескье, въ особенности она получила невѣрное пониманіе въ германскихъ конституціонныхъ теоріяхъ: тамъ начали искать различія между тѣми дѣлами, которыя по природѣ своей являются дѣлами судебными, и тѣми, которыя по природѣ своей являются дѣлами административными. Эти поиски не привели ни къ какому положительному результату. Оно и понятно: категорія дѣлъ судебныхъ—это категорія, образовавшаяся, по крайней мѣрѣ на Западѣ, тѣмъ историческимъ путемъ, что ко времени образованія современной государственной власти уже существовали извѣстныя, въ разныхъ мѣстахъ разныя по своему содержанію и объему юридическія нормы (гражданское право), и эти нормы примѣнялись особыми установленіями, по своему происхожденію независимыми отъ государственной власти. Необходимость въ твердой правоохранѣ заставляла дорожить этою самостоятельностью судебныхъ установленій. И она мало по малу получила другое обоснованіе: вмѣсто историческаго, вытекающее изъ потребностей правопорядка.

Каковъ объемъ правъ, и какова компетенція этихъ самостоятельныхъ отъ административной власти установленій, это вопросъ второстепенный, разрѣшаемый на основаніи побочныхъ соображеній. Для твердости правового порядка существенно, чтобы по возможности наибольшее число споровъ о правѣ было предоставлено на разрѣшеніе судовъ; но суды дѣйствуютъ медленно, въ сложныхъ формахъ, гарантирующихъ правильность постановляемыхъ рѣшеній, и есть много дѣлъ, въ которыхъ скорость рѣшенія существеннѣе предупрежденія той или другой ошибки, и для этихъ дѣлъ судебная процедура оказывается

практически нецѣлесообразною: фюрстъ и его органы рѣшали эти дѣла скорѣе и проще. Кромѣ того и правительственная власть всякаго рода фюрстовъ, постепенно развиваясь и принимая обликъ государственной власти, включила въ себя цѣлый рядъ полномочій по разбору споровъ о правѣ, но о такихъ правахъ, которыми народные суды не занимались, о правахъ, возникавшихъ на почвѣ правительственной дѣятельности фюрста, напр. о правахъ, пріобрѣтаемыхъ службою ему. Эти споры, разъ войдя въ сферу компетенціи фюрста, становились какъ бы его правомъ, и уступка разрѣшенія этихъ споровъ судамъ носила бы характеръ какой то капитуляціи передъ судами, на которую у образовывавшейся государственной власти не было ни малѣйшей охоты.

Получилось такое распредѣленіе: тѣ дѣла, которыя вѣдались народными судами, т. е. въ общемъ дѣла имущественныя и уголовныя, продолжали вѣдаться судами даже тогда, когда они изъ судовъ народныхъ превратились въ суды правительственные, а тѣ дѣла, которыя были такъ или иначе связаны съ административною дѣятельностью фюрста, вошли въ компетенцію подвѣдомственныхъ ему учрежденій и разрѣшались ими и въ тѣхъ случаяхъ, когда по поводу этихъ дѣлъ возникалъ какой либо споръ о правѣ.

Это выдѣленіе особой группы дѣлъ, общимъ образомъ могущихъ быть охарактеризованными, какъ дѣла гражданскія и уголовныя, оказалось въ высшей степени практичнымъ въ томъ отношеніи, что это дѣла, въ которыхъ, съ одной стороны, правительство не является непосредственно заинтересованнымъ и потому, вообще говоря, можетъ предоставить судамъ рѣшать эти дѣла по ихъ усмотрѣнію и пониманію закона, а съ другой стороны, въ этихъ дѣлахъ слишкомъ непосредственно, слишкомъ остро заинтересованы обыватели, которые поэтому должны особенно дорожить независимостью суда и ничѣмъ не нарушаемымъ ходомъ правосудія.

Это распредѣленіе дѣлъ оказалось такимъ образомъ весьма цѣлесообразнымъ. Оно удержалось въ тѣхъ государствахъ, гдѣ имѣло историческіе корни, и легко было воспринято другими государствами.

Судъ вѣдаетъ споры о правѣ, преимущественно о правѣ гражданскомъ и уголовномъ. Такова его преимущественная компетенція. Но этими дѣлами компетенція суда не ограничивается. Онъ вѣдаетъ цѣлую массу дѣлъ, въ разныхъ государствахъ разную по своему объему и содержанію, которая къ спорамъ о правѣ не относится. Такъ, суды во многихъ государствахъ ведутъ такъ называемыя ипотечныя книги, т. е. книги, въ которыя вносятся всѣ недвижимыя имущества даннаго округа съ указаніемъ ихъ собственника, а также всѣхъ лицъ, имѣющихъ тѣ или иныя права на это имѣніе, въ томъ числѣ и лицъ, которымъ это имѣніе заложено,—далѣе, суды вѣдаютъ дѣла по утвержденію въ правахъ наслѣдства, даже если противъ правъ явившихся наслѣдниковъ никто спора не возбуждаетъ,—суды вѣдаютъ дѣла опекунскія,—принимаютъ и хранятъ денежные депозиты и т. п. Во всѣхъ этихъ дѣлахъ споровъ о правѣ нѣтъ, но дѣла эти потѣмъ или другимъ соображеніямъ цѣлесообразности или въ силу того или иного случайно сложившагося историческаго процесса поручаются вѣдѣнію судовъ, и противъ этого нѣтъ основаній

возражать. Суды со многими дѣлами этого рода справляются превосходно.

Судъ вѣдаетъ споры о правѣ. Это основное положеніе, но изъ него имѣется цѣлый рядъ исключеній, какъ въ ту сторону, что суды вѣдаютъ дѣла, по существу своему къ спорамъ о правѣ не относящіяся, такъ и въ ту сторону, что цѣлый рядъ споровъ о правѣ общимъ судамъ не подвѣдомственъ.

Во первыхъ, нѣкоторыя дѣла, по существу своему вполнѣ подходящія къ тѣмъ, которыя вѣдаются судами, отнесены къ вѣдѣнію учрежденій, принимающихъ участіе въ законодательствѣ. Во вторыхъ, нѣкоторые споры о правѣ изъяты изъ вѣдѣнія судовъ и переданы администраціи, и на суды возложены дѣла, по содержанію своему не отличающіяся отъ административныхъ. Такъ, напр., почти повсемѣстно вопросы о правильности парламентскихъ выборовъ разрѣшаются не судомъ, а подлежащею палатою парламента. Происхожденіе этого порядка надо видѣть въ извѣстномъ недовѣріи къ судамъ и въ желаніи обезпечить выборнымъ палатамъ парламента полную самостоятельность. Этотъ порядокъ вещей повсемѣстно приводитъ къ тому, что вопросы о правильности выборовъ разрѣшаются въ гораздо большей степени подъ вліяніемъ соображеній политическихъ, чѣмъ подъ вліяніемъ соображеній юридическихъ. Но бываютъ такіе періоды въ жизни каждаго государства, когда съ этимъ зломъ приходится мириться, когда суды, полные завѣтовъ доконституціоннаго періода и еще не пользующіеся всею тою самостоятельностью, которую они могутъ пріобрѣсти только въ то время, когда конституціонныя начала получили уже извѣстное развитіе и вошли въ жизнь, не представляютъ достаточныхъ гарантій безпристрастія въ рѣшеніи вопросовъ, въ которыхъ слишкомъ сильно заинтересовано правительство. Въ этотъ періодъ развитія государства—все равно, предоставлять ли эти дѣла судамъ, или парламенту, они будутъ разрѣшаться подъ вліяніемъ соображеній по преимуществу политическихъ, и въ такомъ случаѣ предпочитаютъ, чтобы они разрѣшались подъ вліяніемъ тѣхъ политическихъ стремленій, которыя господствуютъ въ народномъ представительствѣ.

Затѣмъ, во многихъ государствахъ верхняя палата парламента является судомъ, разсматривающимъ дѣла по обвиненію въ государственныхъ преступленіяхъ. Въ этомъ порядкѣ, на разсмотрѣніи котораго намъ придется впослѣдствіи остановиться подробнѣе, видятъ коренное нарушеніе принципа раздѣленія властей, вмѣшательство законодательной власти въ судебную. Эта точка зрѣнія безусловно невѣрна: прежде всего одна палата парламента не есть законодательная власть, и постановляемыя ею рѣшенія ни по формѣ своей, ни по юридической природѣ не законы, а именно судебныя рѣшенія. Предоставленіе судебныхъ функцій палатѣ парламента ни по ея численному составу, ни по профессіональной подготовкѣ ея членовъ, ни по установившимся правиламъ ея дѣлопроизводства, ни наконецъ по привычкамъ ихъ разсматривать всѣ дѣла, поступающія на ея разрѣшеніе, съ политической точки зрѣнія,—вообще одобрено быть не можетъ, но смѣшенія властей судебной и именно законодательной тутъ нѣтъ. Тутъ нѣтъ нарушенія принципа раздѣленія властей. Три власти въ государствѣ не являются какими то тремя субъектами,

имѣющими права на тѣ или иныя дѣла. Дѣла, аналогичныя тѣмъ, какія вѣдаются судами, и аналогичныя тѣмъ, какія вѣдаются администраціею, могутъ разрѣшаться и законодательною властью, и отдѣльными ея органами. Это можетъ быть цѣлесообразно, можетъ быть въ отдѣльныхъ случаяхъ и очень нецѣлесообразно, но каждая власть останется въ своей сферѣ самостоятельною, и нарушенія принципа раздѣленія властей усматривать тутъ нельзя. Иное дѣло, еслибы какая либо палата парламента взяла къ своему разсмотрѣнію дѣло, по закону подлежащее вѣдѣнію суда, или еслибы даже какой либо палатѣ парламента или даже обѣимъ палатамъ вмѣстѣ было предоставлено право останавливать ходъ процессовъ, по закону предоставленныхъ вѣдѣнію судовъ, и давать судамъ предписанія, какъ имъ дѣйствовать въ томъ или другомъ дѣлѣ. Тутъ было бы нарушеніе самостоятельности суда и, слѣдовательно, смѣшеніе властей, отрицающее самую основную идею суда въ его современномъ пониманіи.

На разграниченіи властей судебной и административной мы остановимся въ слѣдующемъ параграфѣ.

## § 3. Исполнительная, или административная власть.

I. Отграниченіе администраціи отъ закона. — Согласно взглядамъ, унаслѣдованнымъ теоріею раздѣленія властей отъ предшествовавшей эпохи и воспринятымъ этою теоріею въ ея первоначальной формѣ, административная дѣятельность государства отличалась отъ всякой иной его дѣятельности прежде всего по самому содержанію своему.

Законъ устанавливаетъ за кражу наказаніе въ столько то мѣсяцевъ тюрьмы. Если кто либо совершилъ кражу, то администрація ловитъ его, представляетъ на судъ; судъ разрѣшаетъ споръ о томъ, укралъ ли подсудимый, и о размѣрахъ наказанія; администрація держитъ въ тюрьмѣ, караулитъ, кормитъ. Итакъ, законъ устанавливаетъ общее правило, юридическую норму, судъ разрѣшаетъ вопросъ о правѣ, администрація приводитъ въ исполненіе. Отсюда и названіе «исполнительная власть».

Эта теорія только отчасти соотвѣтствуетъ дѣйствительнымъ явленіямъ. Содержаніе приговоренныхъ преступниковъ въ тюрьмѣ, взысканіе налоговъ, установленныхъ закономъ, — являются въ дѣйствительности чисто исполнительными дѣйствіями. Но ими работа администраціи не исчерпывается. Администрація исполняетъ много такихъ дѣйствій, которыя не могутъ быть подведены подъ простое исполненіе закона. Такова напр. постройка дорогъ. Законъ возлагаетъ на тотъ или иной органъ заботу о дорожномъ дѣлѣ, о постройкѣ дорогъ. Но гдѣ, когда строить дорогу, какого именно типа, это дѣло, опредѣляемое свободнымъ усмотрѣніемъ этого органа. Тутъ этотъ органъ не является исполнителемъ того, что постановлено закономъ. Кромѣ того, администрація не только исполняетъ предписанія закона, примѣняетъ его къ частнымъ случаямъ, но нерѣдко и сама издаетъ общія правила: такъ напр. во всѣхъ современныхъ государствахъ администрація имѣетъ право изданія общихъ распоряженій по полицейской части, таковы напр. распоряженія, какой стороны держаться при ѣздѣ по улицамъ. Закона, чтобы

держаться правой стороны или лѣвой, какъ это принято въ нѣкоторыхъ мѣстахъ, нѣтъ. Это правило, общее правило устанавливается мѣстною полиціею. Это уже не есть исполненіе правила, установленнаго закономъ, это самостоятельное установленіе новаго правила.

Такимъ образомъ, теорія, видящая въ администраціи дѣятельность, по существу своему сводящуюся къ исполненію законовъ, не можетъ быть признана вѣрною. Оно вполнѣ понятно послѣ того, что мы видѣли, относительно властей законодательной и судебной. Ихъ существо не опредѣляется самымъ содержаніемъ ихъ дѣятельности. Можно такъ или иначе, въ общихъ чертахъ, охарактеризовать дѣятельность законодательной власти, исходя изъ содержанія ея актовъ, но эта характеристика оказывается весьма и весьма приближенной, далеко не вполнѣ точной. Тоже самое и относительно суда. Отсюда понятно, что и административная дѣятельность государства не можетъ точно опредѣляться ея содержаніемъ: она можетъ опредѣляться только органомъ подобно тому, какъ только органомъ, его положеніемъ въ государствѣ опредѣляется и законодательство, и судъ.

Съ этой точки зрѣнія современная конституціонная теорія понимаетъ законодательную дѣятельность государства, ту его дѣятельность, въ которой принимаетъ участіе народное представительство, какъ дѣятельность верховную,—велѣнія закона носятъ безусловно обязательный характеръ. Законодательная власть стоитъ надъ правомъ, и въ тѣхъ случаяхъ, когда она признаетъ это нужнымъ, она можетъ не только измѣнять дѣйствующее право, но и отмѣнять существующія права.

Какъ мы видѣли, конституціи и законодательная практика предоставляютъ вѣдѣнію народнаго представительства или вообще законодательной власти не только дѣла по установленію новаго права, по изданію новыхъ и по измѣненію дѣйствующихъ юридическихъ нормъ, но и цѣлый рядъ такихъ дѣлъ, которыя по существу своему вполнѣ послѣдовательно могли бы быть предоставлены и вѣдѣнію другихъ установленій, судебныхъ или административныхъ. Однако тотъ фактъ, что данное дѣло, по существу своему такое, которое могло бы быть разрѣшено судебнымъ или административнымъ порядкомъ, разрѣшается въ порядкѣ законодательномъ, имѣетъ то существенное юридическое значеніе, что въ разрѣшеніи этого дѣла органы государства оказываются не связанными дѣйствующимъ правомъ и могутъ постановить любое рѣшеніе, и это рѣшеніе именно въ качествѣ акта верховной законодательной власти носитъ безусловно обязательный характеръ.

Всѣ же тѣ государственные акты, въ которыхъ народное представительство не участвуетъ, суть акты подзаконные, акты, подчиненные праву, а не стоящіе надъ нимъ. Согласно современной конституціонной теоріи, акты административные—это такіе акты, которые издаются помимо народнаго представительства. Такимъ образомъ, основнымъ признакомъ отличія администраціи отъ законодательства является различіе ихъ по органамъ.

Изъ этого основного отличія вытекаетъ второе, производное,—то, что у нихъ степень власти разная: законъ не связанъ дѣйствующимъ правомъ, администрація дѣйствующимъ правомъ связана, связана, слѣдовательно, и закономъ, какъ главною

формою, въ какой въ современномъ государствѣ вообще выражается право.

Нерѣдко одно и то же по своему содержанію дѣйствіе государственной власти можетъ быть облечено и въ форму закона, и въ форму административнаго акта. Содержаніе можетъ быть то же самое. Юридическая сила будетъ различная. Представимъ себѣ, что администрація заключаетъ договоръ съ даннымъ лицомъ о производствѣ за счетъ казны той или другой работы. Всѣ условія этого договора должны быть строго законны, и еслибы въ договоръ этотъ было включено какое либо противозаконное условіе, оно для сторонъ было бы не обязательно. Если же тотъ самый договоръ былъ почему либо представленъ на утвержденіе законодательныхъ органовъ, и условія этого договора были облечены въ форму спеціальнаго закона, то все, что имъ постановлено, безусловно обязательно, независимо отъ того, на сколько это согласно съ ранѣе дѣйствовавшими законами общими или спеціальными. Актъ, утвержденный въ формѣ закона, имѣетъ силу закона, хотя бы его содержаніе и было таково, что могло бы быть облечено и въ форму административнаго акта.

Различіе между закономъ и административнымъ актомъ по самому содержанію ихъ можно намѣтить лишь самымъ общимъ и неопредѣленнымъ образомъ, и это различіе не имѣетъ рѣшающаго значенія: законъ обыкновенно устанавливаетъ общія правила, администрація обыкновенно разрѣшаетъ или исполняетъ конкретныя задачи государственнаго управленія.

II. Отграниченіе администраціи отъ суда.— Своею подзаконностью администрація обособляется отъ закона. Возникаетъ дальнѣйшій вопросъ: о размежеваніи ея съ другою, также подзаконною дѣятельностью государства,—съ судомъ.

Теорія раздѣленія властей прежде старалась провести различіе между судомъ и администраціею, точно такъ же исходя изъ содержанія той и другой дѣятельности: учили, что задача суда ограничивается примѣненіемъ и толкованіемъ закона при разрѣшеніи споровъ о правѣ, тогда какъ въ вѣдѣніе администраціи подобнаго рода дѣла не входятъ. Однако противополагать судъ и администрацію по самому содержанію ихъ дѣятельности точно такъ же нельзя. Какъ мы видѣли, судъ вѣдаетъ дѣла не только по спорамъ о правѣ, онъ принимаетъ депозиты, вѣдаетъ дѣла опекунскія, дѣла по охраненію наслѣдствъ, ведетъ тѣ или другіе списки (крѣпостной реестръ, ипотечныя книги). Вмѣстѣ съ тѣмъ многіе споры о правѣ разрѣшаются и административными учрежденіями. Таковы всѣ тѣ споры, которые возникаютъ на почвѣ правительственной дѣятельности государства, на почвѣ тѣхъ отношеній, которыя носятъ болѣе новый характеръ.

Какъ мы видѣли, обособленіе дѣлъ гражданскихъ и уголовныхъ въ значительной степени обусловливается тѣмъ, что эти дѣла, такъ сказать, старше государственной власти современныхъ государствъ. Это правоотношенія, которыя образовывавшаяся государственная власть застала уже существующими и уже пользующимися извѣстною правовою судебною защитою. Но помимо этихъ отношеній, на почвѣ правительственной дѣятельности

средневѣковыхъ государей начали возникать новыя юридическія отношенія: по службѣ государю, впослѣдствіи на почвѣ податного обложенія, на почвѣ созданной государствомъ самостоятельности мѣстнаго (городского) управленія и т. п. Всѣ эти отношенія давали почву для многихъ пререканій и споровъ о правѣ, но эти споры почти повсемѣстно признавались не входящими въ кругъ дѣйствія существующихъ судовъ и, будучи первоначально крайне немногочисленными и не имѣвшими существеннаго практическаго значенія для народной жизни, вѣдались тѣми же самыми административными учрежденіями, на которыя было возложено исполненіе данной задачи управленія.

Что суды вѣдаютъ споры о правахъ, что дѣла иного рода вѣдаются ими только въ видѣ исключенія,—это вѣрно. Но было бы невѣрно видѣть въ «спорѣ о правѣ» нѣчто такое, что необходимо влечетъ за собою подвѣдомственность судамъ. Судамъ подвѣдомственны только двѣ категоріи споровъ о правѣ: 1) споры о правѣ гражданскомъ и 2) споры по наложенію уголовныхъ наказаній. Но эти двѣ категоріи по своему содержанію могутъ быть охарактеризованы только въ общихъ чертахъ.

Споры о правѣ гражданскомъ, это споры по имущественнымъ отношеніямъ между обывателями, споры по отношеніямъ семейнымъ.

Существуетъ, въ особенности въ Германіи, громадная научная литература, стремящаяся точно выяснить по его содержанію понятіе гражданскаго права, подсуднаго общимъ судамъ, а не администраціи. Она искала принципіальную границу между административными дѣлами и дѣлами гражданскими—судебными. Но этой границы никому установить не удалось. Область гражданскаго права можно вообще очертить только общими и притомъ случайными, а не принципіальными чертами. Въ отдѣльныхъ подробностяхъ распредѣленіе правового матерьяла между административными учрежденіями и гражданскими судами обусловливается историческими случайностями: въ разныхъ государствахъ распредѣленіе это разное въ зависимости отъ тѣхъ или другихъ историческихъ условій. У насъ споръ о жалованіи, выслуженномъ по службѣ государственной или общественной,—споръ административный; въ Германіи—судебный, гражданскій. Почему? Объяснить трудно. Цѣлесообразны обѣ системы.

Обыкновенно приходится рѣшать дѣло чисто формально: въ каждомъ государствѣ есть отдѣлъ законодательства, носящій названіе гражданскихъ законовъ. Тѣ споры, которые возникаютъ по поводу правъ, устанавливаемыхъ этимъ отдѣломъ законодательства, вѣдаютъ гражданскіе суды. Тѣ споры, хотя бы и имущественнаго характера, которые возникаютъ на почвѣ иныхъ отношеній, кромѣ регулируемыхъ гражданскими законами, вѣдаются администраціей. Таковы напр. почти повсемѣстно отношенія податныя.

Точно такъ же далеко не можетъ быть вполнѣ точно ограничена и вторая область дѣлъ, подвѣдомственныхъ судамъ, а именно дѣла по наложенію наказаній. Въ нѣкоторыхъ предѣлахъ правомъ наложенія взысканій обладаетъ и администрація. Во Франціи эти предѣлы весьма узки. Въ другихъ государствахъ довольно широки. У насъ въ административномъ порядкѣ караются нарушенія такъ называемыхъ уставовъ казеннаго упра-

вленія: Устава Акцизныхъ Сборовъ, Устава Таможеннаго и др. Объясняется это исключительно извѣстными историческими условіями.

Другими словами, и область уголовной компетенціи судовъ является по своему содержанію не вполнѣ ясно и опредѣленно обрисованною, и, что самое существенное, очертанія ея обусловливаются не какими либо абсолютными принципами, но очень часто и соображеніями цѣлесообразности или случайными историческими условіями.

Такимъ образомъ не въ отличіи содержанія дѣятельности существо различія между судами и администраціей. И во всякомъ случаѣ нельзя говорить, чтобы существо этого различія состояло въ томъ, что только судъ разрѣшаетъ вопросы о правѣ.

III. Понятіе администраціи, какъ логическаго и историческаго остатка.—Итакъ, нельзя говорить, чтобы администрація вообще не могла разрѣшать вопросовъ о правѣ, и чтобы въ этомъ было существо различія между администраціею и судомъ.

Согласно современной теоріи, отношеніе между судомъ и администраціею представляютъ себѣ въ слѣдующемъ видѣ: суду опредѣленныя категоріи дѣлъ предоставлены прямымъ постановленіемъ закона. Эти постановленія могутъ носить и довольно общій характеръ (напр. всякій споръ о правѣ гражданскомъ подсуденъ гражданскимъ судамъ, всѣ дѣла по наложенію наказаній подсудны уголовнымъ судамъ), но на ряду съ этими крупными категоріями мыслимы и на практикѣ встрѣчаются постановленія закона, предоставляющія вѣдѣнію судовъ и иныя спеціальныя категоріи дѣлъ.

Принципомъ современнаго судоустройства является то, что для подсудности того или иного дѣла суду нужно опредѣленное законное основаніе. Судъ не можетъ принять къ своему разсмотрѣнію такое дѣло, которое не подходитъ ни подъ одну изъ категорій дѣлъ, ему по закону предоставленныхъ. Область же, подвѣдомственная административнымъ органамъ, ни въ одномъ государствѣ не опредѣляется, сюда и въ область законодательства могутъ входить любые вопросы, какіе только выдвигаются государственною жизнью. Такимъ образомъ, область суда является (въ противоположность администраціи и закону) опредѣленною ограничительно: то, что въ нее не отнесено прямымъ постановленіемъ закона, то къ ней и не относится, въ нее не входитъ.

Что касается законодательной власти и сферы ея вѣдѣнія, то дѣла, въ настоящее время разрѣшаемыя въ законодательномъ порядкѣ, могутъ быть разбиты на слѣдующія три группы: 1. Дѣла по измѣненію дѣйствующаго права. 2. Дѣла, по существу своему могущія быть разрѣшенными и въ административномъ порядкѣ (ибо никакого измѣненія дѣйствующаго права или законодательства въ себѣ не содержатъ), но въ силу положительнаго постановленія какого либо закона направляемыя черезъ палаты. 3. Дѣла, направляемыя въ парламентъ или потому, что въ нихъ надо отступить отъ какого либо постановленія, парламентомъ уже принятаго, или вносимыя въ парламентъ потому, что по какимъ либо причинамъ въ данномъ конкретномъ дѣлѣ министерство желаетъ получить постановленія парламента.—Дѣла первыхъ двухъ категорій болѣе или менѣе опредѣленны. Дѣла третьей

категоріи могутъ (теоретически) быть расширены до безконечности, но практически въ виду того, что время занятій парламента ограничено, эта третья категорія никогда не бываетъ сколько нибудь значительной. Поэтому практически и компетенція законодательныхъ учрежденій оказывается очерченной ограничительно по своему содержанію.

Такимъ образомъ, по ея содержанію область, подвѣдомственная судамъ и законодательной власти, опредѣляется ограничительно: въ нее входитъ только то, что туда закономъ отнесено; наоборотъ, область администраціи можно опредѣлить только отрицательно: въ нее входитъ все то, что закономъ не предоставлено ни суду, ни законодательнымъ учрежденіямъ. Это есть область преимущественной естественной компетенціи государства. Нужно особое основаніе для того, чтобы изъять изъ нея тотъ или другой предметъ. Такимъ образомъ эта область является по содержанію почти безграничною, и само собою разумѣется, что юридическая природа всѣхъ вообще административныхъ актовъ не можетъ быть одна и та же. Наоборотъ, тутъ неизбѣжно великое разнообразіе. Такое отрицательное опредѣленіе администраціи вызывается извѣстными историческими причинами. Въ эпоху абсолютизма, въ особенности въ періодъ его наиболѣе грубой и рѣзкой формы, государь являлся средоточіемъ и главою всего государственнаго управленія не только номинально, но и фактически. Каждое дѣло могло взойти до него и у него получить свое рѣшеніе. Такой порядокъ вещей прежде всего прекратился по отношенію къ имущественнымъ дѣламъ между обывателями и по дѣламъ о наказаніи преступниковъ. Эти дѣла начали требовать для себя въ сознаніи народа прочныхъ правовыхъ гарантій. Такою гарантіею явилось для нихъ предоставленіе ихъ всецѣло вѣдѣнію судовъ, подчиненныхъ общему закону и по крайней мѣрѣ въ принципѣ признававшихся независимыми отъ короля и его органовъ и отъ ихъ приказовъ. Въ Германіи это обособленіе судовъ произошло въ XVIII столѣтіи, въ нѣкоторыхъ наиболѣе отсталыхъ государствахъ въ самомъ началѣ XIX. У насъ въ Россіи оно произведено судебными уставами Императора Александра II (20 ноября 1864 г.).

Затѣмъ, съ введеніемъ конституціонной формы правленія изъ сферы полнаго господства монарха и его единоличнаго усмотрѣнія вышли дѣла законодательныя: тутъ государь оказался связаннымъ согласіемъ народнаго представительства.

Такимъ образомъ прежній порядокъ вещей, при которомъ всѣ дѣла управленія всецѣло находились въ зависимости отъ государя, повсемѣстно замѣнился другимъ, когда нѣкоторыя дѣла управленія, сначала судебныя, а потомъ законодательныя вышли изъ подъ его единоличной власти. Нѣкоторыя же дѣла остались въ компетенціи королевской власти и вѣдаются королемъ и органами, ему подчиненными. Этотъ остатокъ и образуютъ дѣла административныя. Другими словами, дѣла административныя представляютъ не только логическій остатокъ, получающійся отъ исключенія изъ дѣлъ управленія дѣлъ судебныхъ и законодательныхъ, но и исторически администрація можетъ быть объяснена только, какъ совокупность тѣхъ дѣлъ, которыя остались

за монархомъ и за органами, іерархически ему подчиненными [1]).

Такимъ историческимъ происхожденіемъ этой группы государственныхъ дѣлъ, дѣлъ административныхъ, объясняется и ея пестрый составъ, отсутствіе какого либо объединяющаго признака, какого либо общаго начала, проникающаго всю эту группу дѣлъ.

IV. Заключеніе. Общее значеніе администраціи въ государствѣ. — Административная дѣятельность государства осталась той областью, въ которой соприкосновеніе обывателя съ властью возникаетъ чаще всего.

Можно прожить цѣлую жизнь и ни разу не имѣть дѣла съ судомъ ни въ качествѣ подсудимаго въ уголовномъ процессѣ, ни въ качествѣ стороны въ дѣлѣ гражданскомъ. Наоборотъ, прожить, не имѣя соприкосновенія съ администраціей, съ городовымъ на улицѣ, съ почтовыми учрежденіями, съ полицейскими разрѣшеніями на производство той или иной торговли, съ податными органами государства, —безусловно невозможно. Кромѣ того, судъ своей инпціативы въ дѣлахъ не проявляетъ и ждетъ, когда къ нему обратятся. Администрація же по самому существу своему есть власть активная, очень часто обязанная вмѣшиваться въ жизнь обывателей помимо ихъ воли: она требуетъ отъ домовладѣльцевъ, чтобы тѣ чинили мостовую, она пресѣкаетъ дѣйствительныя или только кажущіяся ей нарушенія законовъ. Все это поводы къ непосредственному вторженію администраціи въ жизнь обывателей. Наконецъ, цѣлый рядъ существенныхъ жизненныхъ потребностей обывателей находятъ себѣ удовлетвореніе только благодаря дѣятельности администраціи: дороги содержатся и строятся ею, ею содержится почта, подавляющее большинство учебныхъ заведеній, больницъ; отъ администраціи зависятъ мѣры противопожарныя, мѣры санитарныя и т. д. Подобнаго рода дѣятельности на суды не возложено. Уже по этому можно заключить, что администрація имѣетъ для обывателей болѣе непосредственное значеніе, чѣмъ судъ. Достоинства и недостаткп администраціи должны чувствоваться населеніемъ сильнѣе и непосредственнѣе, чѣмъ достоинства и недостатки суда.

Почти то же можно сказать и о сравнительномъ значеніи исполнительной власти и законодательной. Большинство законовъ получаетъ свое осуществленіе не иначе, какъ черезъ посредство того или иного органа администраціи «Законы святы, да исполнители лихіе супостаты».

Несомнѣнно, что въ концѣ концовъ хорошій законодательный механизмъ можетъ исправить и скверную администрацію; хорошая администрація, врядъ ли вообще возможная при скверномъ законодательствѣ, въ концѣ концовъ будетъ имъ испорчена. Такимъ образомъ, въ конечномъ счетѣ для судебъ государства качества его законодательнаго механизма существеннѣе

---

[1]) Съ теченіемъ времени, съ появленіемъ самоуправленія, какъ системы административныхъ органовъ, не стоящихъ въ іерархическомъ подчиненіи монарху и вообще центральной администраціи, это опредѣленіе начинаетъ требовать извѣстныхъ поправокъ, но на нихъ мы пока можемъ не останавливаться.

качествѣ его администраціи. Но непосредственно, въ каждое данное время, въ особенности для населенія, наибольшее практическое значеніе имѣютъ именно качества и недостатки администраціи: они сильнѣе всего отражаются и на условіяхъ жизни людей, и даже на выработкѣ всего національнаго строя жизни и характера. Государство есть вообще организація, крайне рѣзко отражающаяся на жизни народа, и отражается она главнымъ образомъ и преимущественно въ лицѣ исполнительной власти. Вмѣстѣ съ тѣмъ стоитъ отмѣтить, что по скольку государство есть извѣстное бремя, оно чувствуется именно въ тѣхъ или иныхъ проявленіяхъ исполнительной власти. И если народъ бываетъ недоволенъ государственнымъ строемъ, недовольство его вполнѣ естественно обращается именно противъ этой сферы государственной дѣятельности. Поэтому исполнительная власть бываетъ вообще наименѣе популярной изъ всѣхъ.

Суды же, напротивъ, почти всегда пользуются популярностью, и эпохи, когда бы общественное мнѣніе отдавало предпочтеніе администраціи передъ судомъ, являются рѣдкими исключеніями (такъ было во Франціи въ XVII и XVIII вв., гдѣ это объяснялось національнымъ характеромъ королевской администраціи и феодальнымъ и классовымъ характеромъ юстиціи). Само по себѣ это явленіе крайне любопытно. Съ перваго взгляда можно было бы думать, что администрація, болѣе активная и подвижная, болѣе дешевая (судебныя пошлины повсюду высоки, а ранѣе были еще выше, такъ что обращеніе къ суду всегда обходилось дорого), должна пользоваться большими симпатіями. Къ тому же надо принять во вниманіе, что благодаря состязательности суда, судъ не исправляетъ ошибокъ, сдѣланныхъ сторонами, и такимъ образомъ на судѣ можно легко проиграть и правое дѣло, тогда какъ по общему правилу попечительная администрація ограждаетъ правые интересы и по собственной инициативѣ. Судебные сроки, краткіе, мало кому въ точности извѣстные, легко приводятъ къ тому, что изъ-за какого либо пропущеннаго дня утрачивается несомнѣнное право. Формализмъ суда извѣстенъ всѣмъ. Если, не смотря на все это, суды пользуются большими симпатіями населенія, чѣмъ администрація, то на это имѣются особыя условія.

Прежде всего нельзя не отмѣтить словъ извѣстнаго дѣятеля Екатерининской эпохи, Трощинскаго [1]): «Полицейскіе чиновники на дальнихъ разстояніяхъ никогда не могутъ поспѣвать во время для предупрежденія вреда, но всегда поспѣваютъ во время для нанесенія онаго. Юстиція же не мѣшается въ дѣла частныхъ людей, не наѣзжаетъ въ ихъ жилища, ожидаетъ, чтобы сами пришли просить ея пособія, и слѣдственно не наноситъ никакого вреда, когда въ ней не имѣютъ нужды. Конечно, есть случаи, въ коихъ полиція необходима, но для сего конечно надо стараться, сколь можно уменьшать, а не умножать эти случаи».

Затѣмъ, надо имѣть въ виду, что на судѣ каждый вопросъ получаетъ правовую постановку: вопросъ идетъ о моемъ правѣ, и это право я самъ защищаю. Не сумѣлъ, проигралъ правое дѣло, пеняю на себя или на своего адвоката, а не на судъ. Попечительная дѣятельность администраціи именно потому, что

---

[1]) Сборникъ Русскаго Историческаго Общества, томъ III, стр. 160.

она меня опекаетъ, беретъ на себя больше, чѣмъ она иногда можетъ выполнить, и если чего не выполнитъ, то вызываетъ нареканія именно на себя. Судъ можетъ невѣрно, по моему мнѣнію, рѣшить мое дѣло, но изъ вынесеннаго мотивированнаго рѣшенія я вижу, на чемъ основывался судъ, и противъ чего мнѣ надо бороться. Чѣмъ руководствовалась въ тиши своихъ канцелярій администрація, отказывая мнѣ въ моей просьбѣ, я не знаю. На судѣ я самъ защищаю свое право, а передъ администраціею я безпомощный опекаемый, ожидающій поддержки и помощи. Передъ судомъ каждый чувствуетъ себя хозяиномъ своего права, а передъ администраціею каждый ждетъ ея милости. Нежеланіемъ людей зависѣть отъ чьей либо милости и стремленіемъ обратить каждый свой интересъ въ свое право главнымъ образомъ и объясняются большія симпатіи населенія къ судамъ, не смотря на то, что практически, казалось бы, удобнѣе имѣть дѣло съ администраціею.

Когда данное право защищается административно, администрація руководится соображеніями цѣлесообразности, по существу своему часто вполнѣ субъективными, и рѣшеніе администраціи по тому же самому вопросу но въ разныхъ политическихъ обстоятельствахъ можетъ быть совершенно разнымъ. Судъ, наоборотъ, по скольку онъ не дѣйствуетъ прямо преступно, руководится только правомъ, и даже въ томъ случаѣ, если законъ предоставляетъ судьѣ извѣстную свободу дѣйствій, судья долженъ пользоваться этой свободою согласно съ духомъ закона.

Такимъ образомъ передъ судомъ, и только передъ нимъ всякій вопросъ ставится на твердую правовую почву, и то, чего я домогаюсь передъ судомъ, пріобрѣтаетъ значеніе именно моего права.

Непопулярность исполнительной власти обусловливается также и тѣмъ, что она по самому характеру своей дѣятельности нерѣдко принимаетъ агрессивный характеръ по отношенію къ мирному обывателю: она постоянно имѣетъ поводы безпокоить его или требованіемъ своевременно неуплоченныхъ налоговъ, или даже по разнымъ поводамъ, гдѣ обыватель ни душою, ни тѣломъ не виноватъ; въ своей активной дѣятельности по предупрежденію и пресѣченію преступленій она нерѣдко арестовываетъ людей ни въ чемъ неповинныхъ, препятствуетъ дѣятельности, ничего вреднаго въ себѣ не заключающей, и такимъ образомъ нерѣдко вызываетъ противъ себя справедливое озлобленіе.

Это отношеніе къ администраціи проявляется почти во всѣхъ странахъ, и оно въ значительной степени опредѣлило собою направленіе многихъ конституціонныхъ реформъ, направленныхъ именно на умаленіе роли и значенія исполнительной власти.

---

# ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

# Монархъ.

---

## ВВЕДЕНІЕ.

### Форма правленія.

Звѣревъ. Основанія классификація государствъ. 1883.—Моль. Энциклопедія государственныхъ наукъ.—Б. Н. Чичеринъ. Курсъ Государственной науки. Томъ I. 1894 г.—Коркуновъ. Русское Гос. право. Томъ I. 1908 г. стр. 100—149.—Ср. также Held. Zur Lehre vom Constitutionalismus. Arch. f. öff. R. VII. 98 сл.—Bernatzik. Republik und Monarchie.—C. Walther. Das Staatshaupt in den Republiken. 1907.

I. Существующія и существовавшія государства представляютъ огромное разнообразіе съ точки зрѣнія своего устройства. Отсюда возникаетъ вопросъ объ установленіи основныхъ типовъ государствъ, или объ ихъ классификаціи.

Самою распространенною является классификація по «формѣ правленія», по тому, какъ организована въ государствѣ верховная власть, кто ея носитель. Этотъ вопросъ имѣетъ громадную литературу, и въ разныя времена разными учеными предлагалось множество классификацій, различавшихся между собою какъ по тому признаку, который принимался въ основаніе дѣленія, такъ и по опредѣленіямъ, дававшимся отдѣльнымъ формамъ правленія. Теорій, классификацій и опредѣленій, изъ которыхъ можно было бы сдѣлать выборъ, конца нѣтъ. Однако, не существуетъ такого ученія о формахъ правленія, которое могло бы быть признано господствующимъ въ наукѣ. Не существуетъ даже и такой классификаціи, которая была бы исчерпывающею, подъ которую подошли бы всѣ существующія формы государственнаго устройства. Нѣтъ и такихъ опредѣленій монархіи, теократіи, республики, аристократіи, которыя могли бы быть безусловно приняты, которыя дѣйствительно выражали бы самую сущность той или другой формы государственнаго устройства.

Классическое, традиціонное дѣленіе государствъ на монархію, аристократію и демократію, идущее еще отъ Аристотеля и пола-

гающее въ основаніе число правящихъ (одинъ, немногіе, всѣ), не смотря на то, что его можно встрѣтить еще и у писателей XIX вѣка, должно быть оставлено: съ одной стороны, это дѣленіе устанавливаетъ такого рода типы, которыхъ въ настоящее время не существуетъ (аристократія), съ другой стороны,—подъ эти типы не могутъ быть подведены существующія формы правленія, напр. конституціонныя монархіи.

II. Въ настоящее время наиболѣе распространенною является классификація государствъ, противополагающая два типа ихъ: монархіи и республики.

Это дѣленіе можно за ничтожными исключеніями найти у всѣхъ современныхъ писателей, но по вопросу, въ чемъ же существо различія между этими двумя формами, наука права не пришла еще къ окончательному и общепризнанному выводу. Обыкновенно различіе этихъ двухъ формъ правленія видятъ въ различіи числа правящихъ: въ монархіи власть принадлежитъ одному, въ республикѣ всѣмъ, или по крайней мѣрѣ многимъ.

Однако, перебравъ два-три примѣра, можно убѣдиться, что существо дѣла не въ различіи числа властвующихъ. Хотя слово «монархія» въ переводѣ съ греческаго и означаетъ «единовластіе», но въ исторіи бывали примѣры монархій, имѣвшихъ и болѣе, чѣмъ одного царя. Такова была древняя Спарта, гдѣ всегда было два царя. Въ Англіи съ 1688 по 1695 царствовали совмѣстно приглашенные на престолъ (послѣ низложенія Іакова II) Вильгельмъ III (Оранскій) и его жена Марія (дочь низложеннаго короля). Въ Россіи, которая не переставала быть монархіей, тоже бывали эпохи двоевластія. Такъ было напр. при Михаилѣ Федоровичѣ съ 1619 по 1634 г., пока былъ живъ его отецъ, патріархъ Филаретъ. На царство они были избраны вмѣстѣ, и патріархъ тоже писался Великимъ Государемъ. Михаилъ Федоровичъ такъ формулировалъ свое отношеніе къ власти отца: «каковъ я государь, таковъ и отецъ мой; наше государское величество нераздѣльно». Между 1682 и 1696 годомъ, когда былъ живъ царь Іоаннъ Алексѣевичъ, въ Россіи было два царя,—Іоаннъ и братъ его Петръ I. Россія и въ этотъ промежутокъ была монархіей. Ни республикою, ни какъ либо иначе назвать ея нельзя.

Но даже если и не останавливаться на такихъ во всякомъ случаѣ исключительныхъ явленіяхъ, все таки надо придти къ тому выводу, что различіе между монархіей и республикой вовсе не въ числѣ властвующихъ. Возьмемъ Францію, какъ республику, и любую конституціонную монархію, напр. Италію. Кто правитъ Франціей? Президентъ, палата депутатовъ, сенатъ, министры. Кто правитъ Италіей? Король, палата депутатовъ, сенатъ, министры. Различіе въ числѣ правящихъ не при чемъ.

На дѣлѣ разграниченіе монархіи и республики не можетъ быть установлено такъ просто. Эти двѣ формы, по крайней мѣрѣ въ настоящее время, въ принципіальномъ отношеніи до нѣкоторой степени переплетаются между собою.

Общія начала конституціоннаго права въ томъ видѣ, въ какомъ они намѣчены Монтескье и разработаны позднѣйшею литературою, разработаны главнымъ образомъ на почвѣ монархической Англіи и затѣмъ развивались писателями, имѣвшими въ виду главнымъ образомъ опять таки монархіи. Такимъ обра-

зомъ всѣ общія идеи конституціонной теоріи сильнѣйшимъ образомъ окрашены въ монархическій цвѣтъ.

Эта общая конституціонная теорія была воспринята и современными республиками, гл. образомъ Сѣв.-Американскими Соединенными Штатами и Франціей, и черезъ посредство идей общей конституціонной теоріи монархическіе элементы проникли и въ республики. Этотъ процессъ проникновенія монархическихъ элементовъ въ крупнѣйшія современныя республики былъ въ значительной степени усиленъ тѣмъ, что фактически авторы Сѣверо-Американской конституціи 1879 г., создавая должность президента, дѣйствительно имѣли передъ глазами прежде всего англійскаго короля и перенесли его въ Америку, внеся въ его положеніе тѣ поправки, которыя должны были его обезвредить; но основной образецъ современнаго президента Сѣв.-Ам. Соед. Штатовъ — несомнѣнно англійскій король[1]). Что же касается французскаго президента, то авторы конституціонныхъ законовъ 1875 г.,—въ значительномъ большинствѣ монархисты,—создавая эту должность, опредѣленно и вполнѣ сознательно по возможности приближали ее къ положенію конституціоннаго монарха. Такимъ образомъ современное государственное право республикъ насквозь проникнуто монархическими элементами.

Въ то же время и наоборотъ, переходъ отъ абсолютной монархіи къ конституціонной по существу своему сводился къ отказу отъ чистыхъ формъ монархическихъ и къ проникновенію въ государственный строй начала, до того составлявшаго отличительный признакъ республикъ, противополагавшаго ихъ монархіямъ, а именно — участія народа въ государственномъ управленіи. И современныя представленія о необходимой постановкѣ народнаго представительства слагаются подъ значительнымъ вліяніемъ и республиканскихъ государствъ (гл. обр. Франціи). Эти представленія оказываютъ могущественное воздѣйствіе на развитіе государственнаго строя конституціонныхъ монархій. Такимъ образомъ современныя конституціонныя монархіи въ значительной степени проникнуты и республиканскими началами.

Поэтому вполнѣ понятно, что въ настоящее время высказываются голоса, вообще отрицающіе принципіальное различіе между современными конституціонными монархіями и республиками, и напр. Батби говоритъ, что конституціонный король есть лишь наслѣдственный президентъ, а президентъ есть конституціонный король на время[2]). Но различіе есть, это мы всѣ знаемъ. Уже изъ только что приведенныхъ соображеній можно заключить, что стремленіе установить такое различіе между монархіей и республикой, которое было бы пригодно для монархій и республикъ всѣхъ временъ и народовъ, врядъ ли можетъ привести къ какимъ либо положительнымъ результатамъ: монархія не всегда одинаково понималась правосознаніемъ народовъ и самихъ монарховъ.

Если мы сопоставимъ республиканскую форму правленія съ абсолютною монархіею XVII—XVIII в.в., то различіе между ними можетъ быть формулировано довольно просто. Въ республикѣ

---

[1]) А конституція Сѣв.-Ам. Соед. Штатовъ опредѣлила собою государственный строй всѣхъ другихъ американскихъ конституцій.

[2]) Batbie. Traité de droit public et constitutionnel, томъ VII, 1894 г., стр. 354.

та іерархія властей, какую представляетъ собою государство, заканчивается органомъ (президентомъ), получающимъ свои полномочія отъ какого либо другого органа (напр. въ Сѣв.-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ президентъ избирается особымъ собраніемъ выборщиковъ); въ абсолютной же монархіи, наоборотъ, вся правительственная пирамида получаетъ свои полномочія отъ верха, отъ монарха, который признается неисчерпаемымъ кладеземъ этихъ полномочій и самъ непосредственно является ихъ источникомъ; другими словами, на президента республики возлагается (какимъ либо другимъ органомъ) осуществленіе правительственныхъ полномочій, принадлежащихъ государству, а въ абсолютной монархіи государь является носителемъ правительственныхъ полномочій по собственному праву: онъ ни отъ какого органа ихъ не получалъ, и всѣ правительственныя права принадлежатъ непосредственно ему. Эту мысль со свойственною ему яркостью выражалъ Іоаннъ IV въ своихъ посланіяхъ къ Курбскому: «Божьимъ соизволеніемъ и прародителей и родителей своихъ благословеніемъ, яко же родихомся во царствіе, тако и возрастахомъ и воцарихомся; Божьимъ величіемъ и родителей своихъ благословеніемъ свое взяхомъ, а не чюжое восхитихомъ».

Наличность въ государствѣ лица, по собственному праву являвшагося носителемъ всей государственной власти, была возможна только при томъ условіи, что соціальная структура общества была такова, что ею выдвинуто только постоянное, всему народу извѣстное, въ глазахъ всего народа авторитетное установленіе: престолъ, монархъ, династія, а другихъ самостоятельныхъ организацій, могущихъ обезпечивать государственный порядокъ, не образовалось, или же всѣ подобныя организаціи уничтожены монархіей или приведены ею въ положеніе подчиненное и зависимое отъ монарха. Въ такихъ случаяхъ народъ смотритъ на короля или какъ на законнаго своего представителя, или же какъ на лицо или установленіе, непосредственно, самостоятельно обладающее всею полнотою власти. Съ этой точки зрѣнія различіе между монархіею и республикою сводятъ къ слѣдующему: если въ числѣ органовъ правительства есть лицо, властвующее по собственному, лично ему принадлежащему праву, то это государство есть монархія; если въ государствѣ всѣ власти дѣйствуютъ только по временному уполномочію отъ народа или отъ органовъ, народомъ избранныхъ, то это государство есть республика [1]).

Эта теорія, по которой монархъ обладаетъ правительственными полномочіями «по собственному праву», по существу своему отвѣчаетъ лишь такъ называемой «вотчинной» или «патримоніальной» монархіи,—тому типу государствъ, гдѣ монархъ признается собственникомъ государства. Однако, эта теорія и по сейчасъ встрѣчается въ германскихъ доктринахъ и отчасти, быть можетъ, соотвѣтствуетъ правосознанію консервативныхъ бюргерски-дворянскихъ круговъ; между тѣмъ она давно уже стала въ противорѣчіе со все болѣе и болѣе распространяющеюся идеею народнаго суверенитета, а также и съ конструкціею госу-

---

[1]) Эта теорія проведена съ наибольшею послѣдовательностью Bernatzik'омъ (Republik und Monarchie).

дарства, какъ юридическаго лица, нынѣ господствующею въ наукѣ.

Идея народнаго суверенитета требуетъ, чтобы всѣ правительственныя полномочія въ качествѣ своего первоисточника производились отъ народа, и чтобы цѣлью и оправданіемъ всей дѣятельности государства и правъ всѣхъ органовъ было благо народа. Правительственныя полномочія монарха и самое существованіе монархіи, съ точки зрѣнія этой докрины, ни въ коемъ случаѣ не могутъ быть признаны «собственнымъ правомъ» монарха. Съ другой стороны, общепринятое нынѣ ученіе о государствѣ, какъ субъектѣ всѣхъ правительственныхъ полномочій, при чемъ эти полномочія осуществляются отдѣльными органами отъ имени государства,—опять таки несогласуемо съ ученіемъ, что эти полномочія принадлежатъ монарху «по собственному праву».

Различіе монархій и республикъ надо усматривать въ трехъ отличительныхъ правахъ монарховъ, отсутствующихъ у президентовъ: безсрочности (пожизненности) полномочій, безотвѣтственности [1]) и въ томъ, что законы, измѣняющіе права монарха, не могутъ быть изданы безъ его согласія [2]).

Совокупность этихъ правъ создаетъ для монарха совершенно своеобразное, вполнѣ независимое и самостоятельное положеніе.

III. Монархіи въ свою очередь дѣлятся на монархіи неограниченныя, иначе называемыя абсолютными или самодержавными, и на монархіи конституціонныя или представительныя. Различіе между ними сводится къ тому, что въ неограниченныхъ, абсолютныхъ монархіяхъ вся полнота власти принадлежитъ монарху, и всѣ органы правительства разсматриваются, какъ дѣйствующіе по полномочію отъ него. Въ монархіяхъ ограниченныхъ, или конституціонныхъ, или иначе — представительныхъ нѣкоторыя функціи власти возложены помимо монарха и на избранныхъ населеніемъ лицъ, на учрежденія, зависящія отъ народнаго избранія, и въ немъ, въ этомъ избраніи, а не въ уполномочіи со стороны монарха, имѣющія источникъ своей власти.

Республики дѣлятся въ настоящее время главнымъ образомъ на республики представительныя и на республики непосредственныя. Подъ республиками представительными разумѣютъ такія республики, гдѣ осуществленіе полномочій власти всецѣло предоставлено избраннымъ народомъ лицамъ и учрежденіямъ, или же учрежденіямъ и лицамъ, которыя въ свою очередь

---

[1]) Нѣкоторую особенность среди президентовъ представляетъ президентъ французской республики, возможность привлеченія котораго къ отвѣтственности весьма спорна.

[2]) Какъ мы увидимъ ниже, монархи обладаютъ правомъ т. наз. абсолютнаго вето, т. е. ни одинъ законъ вообще не можетъ быть изданъ безъ утвержденія его монархомъ; исключеніе представляетъ одна Норвегія, гдѣ при извѣстныхъ условіяхъ законъ можетъ вступить въ силу и безъ королевскаго утвержденія; но это правило не относится къ конституціоннымъ законамъ, т. е. между прочимъ къ законамъ, устанавливающимъ полномочія короля и самое существованіе монархіи: эти законы для того, чтобы вступить въ силу, нуждаются въ королевскомъ утвержденіи и въ Норвегіи.—Въ особомъ положеніи находился лишь французскій король по конституціи 3 сентября 1791 г.: постановленія законодательнаго корпуса, измѣняющія конституцію, вступали въ силу, не нуждаясь въ утвержденіи королемъ.

избраны или назначены учрежденіями выборными. Примѣромъ такой представительной республики можетъ служить современная Франція: въ ней государственная власть принадлежитъ парламенту, т. е. палатѣ депутатовъ, избранной непосредственно народомъ, сенату, избранному косвенными выборами, и президенту республики, избранному на 7 лѣтъ общимъ присутствіемъ палаты депутатовъ и сената. Затѣмъ всѣ должностныя лица государства назначаются или президентомъ, или лицами, имъ назначенными. Участіе народа во власти исчерпывается тѣмъ, что онъ участвуетъ въ выборахъ нѣкоторыхъ органовъ самоуправленія, а также тѣмъ, что признается, что въ государствѣ нѣтъ и не можетъ быть власти, которая въ концѣ концовъ не исходила бы отъ народа.

Въ республикѣ непосредственной, помимо учрежденій и должностныхъ лицъ выборныхъ, нѣкоторыя функціи власти осуществляются непосредственно самими гражданами. Такъ напр. въ Швейцаріи, какъ союзѣ 22-хъ кантоновъ, государственная власть осуществляется частью представительными учрежденіями союза, частью же всѣмъ его мужскимъ населеніемъ, а именно: нѣкоторые законопроекты, принятые представительными учрежденіями союза, подвергаются всенародному голосованію. Другимъ типомъ непосредственной республики являются нѣкоторые отдѣльные кантоны Швейцаріи, какъ напр. Ури или Унтервальденъ, гдѣ обыкновенно разъ въ годъ въ собраніи всего населенія всѣми совершеннолѣтними мужчинами разрѣшается рядъ текущихъ дѣлъ управленія. Конечно, наличность такого народнаго вѣча не исключаетъ въ этихъ кантонахъ наличности и выборныхъ органовъ власти.

Такимъ образомъ, можно установить слѣдующую градацію государствъ по степени участія народа въ управленіи и по тому, кому принадлежатъ правительственныя права.

а) монархія абсолютная: правительственныя права признаются всецѣло принадлежащими одному лицу и осуществляются имъ или его уполномоченными;

б) монархія представительная: есть одно лицо, осуществляющее права верховнаго органа государства, пользуясь при этомъ несмѣняемостью (пожизненно) и тѣмъ правомъ, что его полномочія не могутъ быть измѣнены помимо его воли; нѣкоторыя правительственныя права осуществляются должностными лицами, дѣйствующими по его уполномочію; но вмѣстѣ съ тѣмъ нѣкоторыя правительственныя функціи осуществляются народнымъ представительствомъ, выборнымъ органомъ государства, черпающимъ свою власть не въ уполномочіи государемъ, а отъ народа;

в) республика представительная: въ ней всѣ правительственныя права признаются принадлежащими народу; нѣтъ и не можетъ быть лица, которому бы эти права принадлежали по личному его праву; всѣ правительственныя полномочія осуществляются лицами и учрежденіями, прямо или косвенно избранными народомъ, т. е. имъ уполномоченными;

г) республика непосредственная: правительственныя права тоже принадлежатъ народу, но осуществляются не только должностными лицами или учрежденіями выборными, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ и всѣмъ населеніемъ непосредственно.

IV. По этимъ четыремъ рубрикамъ можно было бы вести дальнѣйшее наше изложеніе.

Монархія неограниченная насъ можетъ интересовать лишь постольку, поскольку она является для Россіи и остальной Европы тою формою, изъ которой развились всѣ современныя конституціонныя монархіи и часть республикъ. Неограниченная монархія не является исконною, основною формою государства вообще, но черезъ нее прошли чуть ли не всѣ современныя государства, и, что самое существенное, основныя идеи науки государственнаго права и не малое количество правовыхъ представленій, распространенныхъ въ народѣ, выработались именно на неограниченной монархіи, и нерѣдко совершенно искусственно, и искажая существо дѣла, переносились на другія формы государственнаго строя, исторически ее смѣнявшія. Косность человѣческой мысли, съ трудомъ отказывающейся отъ разъ усвоенныхъ положеній, приводитъ къ тому, что далеко не всѣ понятія современнаго государственнаго права дѣйствительно соотвѣтствуютъ современному положенію вещей, установившимся нынѣ отношеніямъ. Чтобы разобраться въ современныхъ ученіяхъ, намъ надо будетъ иногда, хотя бы мимоходомъ, останавливаться и на этой уже изжитой формѣ государственнаго строя.

Съ наибольшимъ вниманіемъ мы должны будемъ остановиться на конституціонной монархіи. И это не только потому, что эта форма представляетъ для насъ непосредственное практическое значеніе, какъ устанавливающаяся у насъ въ Россіи, но и потому, что она научно наиболѣе разработана и представляетъ типъ государственнаго строя, преобладающій въ современныхъ цивилизованныхъ государствахъ.

На представительныхъ республикахъ мы остановимся меньше. Это мы сдѣлаемъ потому, что основы своего государственнаго строя эти республики почти цѣликомъ заимствовали отъ конституціонныхъ монархій и отличаются отъ нихъ почти исключительно способомъ замѣщенія главы государства. Нельзя отрицать существеннаго принципіальнаго значенія, какое имѣетъ для всей народной психологіи наличность наслѣдственнаго монарха или замѣна его избираемымъ президентомъ. Но на строѣ государственныхъ установленій эта замѣна сказывается самымъ незначительнымъ образомъ, и безусловно всѣ положенія, установленныя государственнымъ правомъ монархическихъ странъ, могутъ быть примѣняемы къ центральнымъ и мѣстнымъ учрежденіямъ республикъ, и даже все то, что установлено относительно народнаго представительства въ монархіяхъ, за немногими оговорками, можетъ быть примѣняемо и къ народному представительству представительныхъ республикъ. Поэтому на нихъ, какъ на особой формѣ государственнаго строя, можно почти не останавливаться и ограничиться разсмотрѣніемъ особенностей правового положенія президента по сравненію съ монархами. Что касается четвертой изъ указанныхъ нами формъ государственнаго строя, а именно республикъ непосредственныхъ, то эта форма пока не получила сколько нибудь значительнаго распространенія. На ней мы остановимся, какъ на весьма любопытномъ явленіи, на явленіи, которому предсказывается широчайшее распространеніе, но пока оно не имѣетъ для насъ, какъ и для большинства государствъ Европы, непосредственнаго

практическаго значенія. Кромѣ того надо сказать, что непосредственное участіе всего народа, т. е. всѣхъ политически дѣеспособныхъ лицъ въ разрѣшеніи тѣхъ или иныхъ государственныхъ дѣлъ, есть фактъ, имѣющій колоссальное психологическое значеніе, принципіально измѣняющее многія изъ укоренившихся представленій о государственномъ строѣ вообще, но это участіе не отражается на организаціи государственныхъ установленій, которыя въ государствахъ этого типа не представляютъ никакихъ особенностей сравнительно съ правительственными учрежденіями другихъ странъ. Такимъ образомъ государства этого типа не нуждаются въ спеціальномъ изученіи въ качествѣ чего то во всѣхъ подробностяхъ въ корнѣ отличнаго отъ конституціонныхъ монархій. По отношенію къ непосредственнымъ республикамъ можно будетъ ограничиться лишь изученіемъ формъ и способовъ непосредственнаго участія народа въ рѣшеніи тѣхъ или иныхъ государственныхъ дѣлъ, въ остальномъ сославшись на тѣ положенія, которыя выработаны государственнымъ правомъ конституціонной монархіи.

---

# Отдѣлъ первый.

## Монархія самодержавная и конституціонная.

### ГЛАВА ПЕРВАЯ.

### Общія понятія.

#### § 1. Самодержавіе. Его обоснованіе.

I. При какихъ условіяхъ самодержавіе возможно.—Самодержавіе есть такая форма правленія, когда вся полнота государственной власти сосредоточена въ рукахъ одного человѣка,—царя, короля, императора,—и при томъ такъ, что въ государствѣ не только нѣтъ власти, стоящей надъ нимъ, но нѣтъ и власти ему равной.

Власть такого государя носитъ характеръ власти самостоятельной. Она не является производною отъ чьей либо другой. Наоборотъ, всѣ другія власти въ государствѣ имѣютъ свой источникъ и свое основаніе въ государѣ, ибо если онъ обладаетъ въ государствѣ властью неограниченною, абсолютною, то всякая другая власть возможна лишь, поскольку государь ее терпитъ, ее признаетъ.

Но не является ли это положеніе,—что государь есть источникъ всѣхъ властей въ государствѣ,—простою реторическою фигурою? Неужели на дѣлѣ, фактически возможно такое положеніе вещей, чтобы всѣ органы власти получали свои полномочія, свою возможность властвовать надъ населеніемъ, возможность принуждать его къ тому или иному—отъ одного лица, отъ государя, который, само собою очевидно, не имѣетъ ни малѣйшей физической возможности самъ поддерживать всѣ органы государства? Между тѣмъ то, что всѣ власти имѣютъ свое основаніе

и свой источникъ въ государѣ и только въ немъ, онъ же есть, такъ сказать, нѣчто самодовлѣющее,—въ самодержавномъ государствѣ есть несомнѣнный фактъ, а не только фикція.

То обстоятельство, что всѣ органы самодержавнаго государства получаютъ свои полномочія отъ государя и безъ его поддержки безсильны, нуждается въ научномъ объясненіи. Этотъ странный фактъ объясняется тѣмъ, что при извѣстныхъ историческихъ условіяхъ народъ, масса населенія знаетъ, какъ полноправнаго представителя государства и его интересовъ, только одного государя. Не въ городовыхъ и не въ жандармахъ, даже не во всемъ войскѣ лежитъ основаніе государственной власти. И городовыхъ, и жандармовъ, и всего войска всегда меньше, чѣмъ народа, да и само войско въ концѣ концовъ изъ того же народа. Власть безъ физической силы не власть, физическая сила для власти необходима, но не въ ней источникъ власти. Физическое принужденіе можно примѣнять къ нѣсколькимъ строптивымъ непокорнымъ, если они находятся въ средѣ, въ общемъ проникнутой желаніемъ подчиняться власти. По отношенію же ко всему населенію сплошь физическая сила не можетъ быть основою власти, не можетъ быть ею уже потому, что на дѣлѣ этою физическою силою, превосходящею силу всего населенія, всей его массы, государственная власть никогда не обладаетъ. Наполеонъ III говорилъ, что со штыками все можно сдѣлать, но сидѣть на нихъ нельзя.

Дѣйствительный источникъ всякой государственной власти лежитъ въ концѣ концовъ въ сознаніи народа въ необходимости ея: народъ сознаетъ необходимость въ какомъ либо государственномъ порядкѣ и не только подчиняется тому, кого считаетъ его представителемъ, но и оказываетъ ему поддержку въ случаяхъ сопротивленія его власти. Только этимъ сознаніемъ необходимости государственной власти, этимъ добровольнымъ подчиненіемъ массы населенія органамъ государственной власти объясняется возможность небольшой группы лицъ властвовать надъ милліонами.

Такимъ образомъ въ государствѣ дѣйствительною властью является тотъ, кого масса населенія считаетъ представителемъ и носителемъ государственной власти. И если,—какъ это напр. было до послѣдняго времени въ Россіи,—народъ считаетъ единственнымъ самостоятельнымъ представителемъ власти одного государя, если народъ вѣритъ въ то, что государь дѣлаетъ все на пользу народа, и что всякая иная власть имѣла бы въ виду свои личные, а не народные интересы, то мы имѣемъ на лицо такія условія, при которыхъ государь въ дѣйствительности является источникомъ всѣхъ властей: всѣ власти получаютъ свои полномочія отъ государя, онъ же самъ ни отъ кого не зависитъ, ни отъ кого своихъ полномочій не получаетъ, но непосредственно самъ ими обладаетъ.

Всѣ остальные органы государства въ глазахъ народа являются законными только постольку, поскольку они получили свои полномочія отъ государя. Губернаторъ, пока онъ не назначенъ на свою должность государемъ, въ глазахъ населенія есть простой Иванъ Ивановичъ, самъ по себѣ никакой власти не имѣющій. Онъ имѣетъ ту или другую власть, пока онъ считается назначеннымъ государемъ. Онъ имѣетъ эту власть и въ глазахъ

населенія, и въ глазахъ другихъ органовъ власти только, какъ уполномоченный государемъ. Только на этомъ основаніи население ему повинуется, считаетъ своею обязанностью ему повиноваться. Только какъ представителю государя, данному Ивану Ивановичу, назначенному на должность губернатора, оказываютъ свою поддержку другіе органы власти. Если этотъ Иванъ Ивановичъ будетъ смѣщенъ государемъ, онъ сразу потеряетъ всякую власть и всякую опору какъ по отношенію къ населенію, такъ и по отношенію къ другимъ органамъ власти. Онъ станетъ тѣмъ же простымъ обывателемъ, какимъ былъ до назначенія на данную должность.

Словомъ, если въ государствѣ нѣтъ никого, за кѣмъ помимо государя народъ признавалъ бы извѣстныя правительственныя права, если эти права признаются общественнымъ мнѣніемъ только за государемъ и за тѣми, кому эти права государемъ предоставлены, то мы имѣемъ такое состояніе умовъ, при условіи котораго ничего, кромѣ самодержавія, быть не можетъ.

II. *При какой исторической и соціальной обстановкѣ возможна наличность этихъ условій?*— Для этого, конечно, необходимо образованіе единой государственной власти, разложеніе всѣхъ не государственныхъ политическихъ силъ, напр. всѣхъ феодальныхъ ограниченій государственной власти, съ тѣмъ, чтобы на мѣстѣ ихъ образовалась именно единая и при томъ монархическая власть.

Если мы остановимся напр. на Западной Европѣ, то увидимъ, что тамъ королевская власть вступаетъ въ борьбу съ феодальными элементами при условіяхъ, съ перваго взгляда для королевской власти весьма неблагопріятныхъ: она не только матерьяльно слабѣе всѣхъ своихъ вассаловъ, взятыхъ вмѣстѣ, но нерѣдко отдѣльные вассалы короля, напр. французскаго, значительно превосходятъ его своимъ могуществомъ. Борьба королей съ общественными элементами, ограничивавшими королевскую власть, окончилась побѣдою этой послѣдней, въ значительной степени благодаря идейной поддержкѣ всего народа. Эта поддержка обусловливалась, во первыхъ, сознаніемъ потребности въ какомъ либо правительствѣ, достаточно сильномъ, чтобы на него можно было положиться, которое прекратило бы междоусобія; на ряду съ этимъ народъ естественно сочувствовалъ тому правительству, которое являлось выразителемъ національнаго единства, а такимъ національнымъ характеромъ обладала только королевская власть. Эта идейная поддержка королевской власти со стороны всего народа въ значительной степени усиливалась тѣмъ, что всякіе мѣстные политическіе центры, феодальные, или вообще сословные, всегда преслѣдуютъ свои личные или по крайней мѣрѣ классовые интересы. Господствовавшій въ то время феодальный классъ цѣликомъ былъ проникнутъ противоположеніемъ своихъ личныхъ интересовъ интересамъ народа. Такіе мѣстные властители всегда стремились обратить тяготѣющее къ нимъ населеніе въ своихъ крѣпостныхъ. На почвѣ постоянно сталкивающихся личныхъ отношеній они всегда въ концѣ концовъ обращались въ эксплоататоровъ.

Королевская власть въ этомъ отношеніи находилась въ гораздо болѣе выгодныхъ условіяхъ: она была далека отъ населенія, она не входила съ нимъ въ повседневныя дѣловыя отношенія.

Она даже иногда ради того, чтобы ослабить мѣстнаго феодала, чтобы за что либо отомстить ему, готова была стать на сторону народа.

Среди ученыхъ, главнымъ образомъ германскихъ, вообще крайне идеализирующихъ власть, въ особенности королевскую, существуетъ воззрѣніе, что короли вообще были защитниками народа противъ сильныхъ міра сего. Такое ученіе въ такой общей формѣ очевидно невѣрно. Были короли, которые называли себя королями нищихъ, rois des gueux, но это въ концѣ концовъ была не болѣе, какъ фраза. Короли всегда чувствовали свою несравненно большую солидарность съ высшими классами общества, съ тѣми классами, которые окружаютъ тронъ, чѣмъ съ тѣми классами, о которыхъ они имѣли во всѣ времена лишь самое отдаленное представленіе. Королевская власть въ общемъ всегда и вездѣ была на сторонѣ высшихъ классовъ. Но нельзя отрицать того, что бывали моменты въ исторіи, по крайней мѣрѣ бывали отдѣльные факты, когда короли по тѣмъ или другимъ основаніямъ, изъ политики ли, чтобы ослабить дворянство, или изъ человѣколюбія становились на сторону низшихъ классовъ. А мѣстные феодалы, мѣстные представители высшихъ классовъ, конечно, никогда сами противъ себя не шли. Такимъ образомъ получалось, что если масса населенія могла ожидать отъ кого либо помощи и поддержки, то только отъ королевской власти. Пусть эта помощь приходила рѣдко, но если она приходила, то только отсюда. Такимъ образомъ сочувствіе массы населенія по общему правилу было не на сторонѣ мѣстныхъ господъ, а на сторонѣ королевской власти. Это было тою идейною основою, въ которой королевская власть черпала свои силы.

Такимъ образомъ создалось то положеніе вещей, что всѣ самостоятельныя организаціи, всѣ общественныя силы были поглощены королевскою властью или были ею уничтожены,—и королевская власть сама или въ лицѣ своихъ агентовъ оказалась единственною политическою силою, единственною общественною организаціею съ принудительною властью; при такихъ условіяхъ королевская власть оказалась не только властью, пользовавшеюся моральною поддержкою народа, но и властью, никѣмъ и ничѣмъ не ограниченною. Она ничѣмъ не была ограничена матерьяльно, ибо не было никакой другой власти, которая бы ей противополагалась и ее сдерживала бы, и вмѣстѣ съ тѣмъ, не могла находить предѣловъ и въ народномъ правосознаніи, такъ какъ въ возможномъ усиленіи этой власти народъ видѣлъ прямой государственный интересъ. При такомъ положеніи вещей и при такомъ состояніи умовъ все государство разсматривается, какъ нѣчто, состоящее въ безусловномъ обладаніи королей, какъ прямая ихъ собственность. Не только государи раздѣляютъ тѣ мысли, какія выражалъ напр. Людовикъ XIV въ своемъ завѣщаніи сыну: «помните, что все находящееся въ предѣлахъ вашего государства одинаково принадлежитъ вамъ»,—но на этомъ уровнѣ идей то же самое помнятъ и чувствуютъ подданные.

Государство разсматривалось, какъ собственность короля. И въ ту эпоху государи считали себя въ правѣ жертвовать и кровью, и имуществомъ подданныхъ для отстаиванія своихъ прихотей или для отстаиванія своихъ личныхъ или династическихъ интересовъ. И населеніе съ такимъ положеніемъ вещей

мирилось. Въ этомъ положенiи собственности короля, подъ условiемъ, что является ея составною частью, обыватель находилъ, хорошее или дурное, но все таки какое то обезпеченiе своей безопасности, какую то охрану своихъ правъ,—во всякомъ случаѣ во много разъ лучшую, чѣмъ та, какая существовала во времена феодальнаго многовластiя. Часто власть самодержавныхъ монарховъ XVI, XVII вѣка бывала безобразна, но народъ и такою властью дорожилъ.

Это отношенiе ко власти государей, какъ не имѣющей себѣ ничего равнаго, создавало почву для убѣжденiя въ томъ, что государь помазанникъ Божiй, что основанiемъ его правъ является не только человѣческое право собственности на государство, но и Божеское порученiе: отъ Бога короли получаютъ свою корону, Богъ наставляетъ ихъ въ ихъ правительственныхъ дѣйствiяхъ, передъ Богомъ и ни передъ кѣмъ инымъ и отвѣчаетъ король. Этотъ ходъ мыслей нерѣдко приводилъ къ прямому обоготворенiю королей (Людовикъ XIV), къ отрицанiю у нихъ человѣческихъ слабостей, къ приписыванiю имъ не только какой то особой мудрости, но иногда и сверхчеловѣческихъ свойствъ, напр. свойства исцѣленiя больныхъ своимъ прикосновенiемъ. При такомъ состоянiи умовъ неограниченная власть королей является фактомъ, психологически неустранимымъ.

При такомъ положенiи вещей получилось, что государство въ народныхъ (и научныхъ) представленiяхъ до нѣкоторой степени отождествилось съ королемъ и съ органами королевской власти. Все постороннее королю и его власти противополагалось государству, какъ нѣчто, ему чуждое. Когда появились суды, независимые отъ короля (съ несмѣняемыми судьями), то въ томъ фактѣ, что такiе суды разсматривали дѣла, въ которыхъ были затронуты интересы короля или администрацiи (коронной), видѣли подсудность государства какой то посторонней власти. Въ парламентѣ видѣли органъ, ограничивающiй государственную власть, земство понимали, какъ какую то общественную организацiю, включаемую въ государственное тѣло. И съ этими представленiями наука государственнаго права и политическая мысль долго боролись, прежде чѣмъ общественное сознанiе выяснило, что и судьи, и парламентъ, и земство являются государственными органами не меньше, чѣмъ король и чиновники бюрократическихъ учрежденiй.

III. *Жизненность самодержавiя, какъ простѣйшей формы государственнаго устройства.*— Самодержавiе есть та форма правленiя, которая съ внѣшней стороны наиболѣе соотвѣтствуетъ видимымъ проявленiямъ государства. Мы представляемъ себѣ государственную власть, какъ совокупность учрежденiй и должностныхъ лицъ, составляющихъ извѣстную iерархическую лѣстницу, подчиненныхъ одни другимъ. Эта лѣстница должна гдѣ либо кончиться, она должна имѣть свою вершину, и эту вершину естественнѣе и проще представлять себѣ въ видѣ одного лица, чѣмъ въ видѣ коллегiи или совокупности учрежденiй. Если на верху стоитъ нѣсколько лицъ, то въ умѣ у каждаго возникаютъ вопросы, кто изъ нихъ старшiй, кому принадлежитъ рѣшающiй голосъ; этотъ рѣшающiй голосъ естественнѣе всего представлять себѣ принадлежащимъ одному лицу: всякiй иной порядокъ кажется страдающимъ какою то

искусственностью. Государственной пирамидѣ естественнѣе всего сходиться въ одной точкѣ.

Кромѣ того, государство мыслится какъ нѣкое единство, это единство должно получить въ чемъ либо свое воплощеніе, и естественнѣе всего—въ одной личности.

Это сведеніе всего государственнаго механизма къ одной физической личности, стоящей въ его главѣ, большинству наивно мыслящихъ людей представляется необходимымъ условіемъ для обезпеченія дѣйствительнаго единства и планомѣрнаго и согласнаго хода государственнаго управленія.

Съ исторической точки зрѣнія самодержавіе не является начальною формою государственнаго строя, но это несомнѣнно есть форма логически простѣйшая, всѣмъ понятная, выражающая собою единство государства и, что самое существенное, такая форма, при которой самое государство, государственные интересы, государственная идея получаютъ воплощеніе, сильнѣе какого либо другого говорящее уму и воображенію человѣка средняго или даже болѣе низкаго уровня умственнаго развитія, т. е. громаднаго большинства людей. Отвлеченная идея государства не способна воодушевить человѣка, не привыкшаго обращаться съ абстрактными понятіями. «Король» для многихъ понятнѣе, живѣе, чѣмъ «отечество», какъ все конкретное ярче всего отвлеченнаго. Но изъ всѣхъ конкретныхъ предметовъ ничто такъ насъ не интересуетъ, ничто не понятно для насъ въ такой степени, какъ именно люди, въ особенности люди всѣмъ извѣстные, занимающіе высокое положеніе въ обществѣ. О нихъ говорятъ, сплетничаютъ, пишутъ въ газетахъ. О какомъ либо аристократическомъ семействѣ всякія сплетни будутъ съ живымъ интересомъ передаваться другъ другу и такими людьми, которые ни одного члена этого семейства и въ глаза не видали. Этотъ интересъ къ личностямъ, столь свойственный человѣческой природѣ, въ особенности мало культурной, создаетъ изъ короля, безусловно первенствующаго среди всѣхъ личностей, занимающихъ выдающееся положеніе, такого рода центръ, на который дѣйствительно обращено вниманіе всего народа, и которому почти ничего не стоитъ стать предметомъ обожанія или по крайней мѣрѣ восторговъ. И тѣ народныя чувства, которыя возникаютъ на этой почвѣ, въ огромной степени содѣйствуютъ и силѣ, и жизнеспособности самодержавной монархіи.

IV. **Значеніе принудительныхъ элементовъ въ дѣлѣ поддержанія существующаго строя.**—Возможно такое состояніе умовъ, когда народъ признаетъ даннаго государя своимъ естественнымъ и при томъ единственнымъ представителемъ, когда народъ принципіально сочувствуетъ самодержавію и желаетъ только его. Но самодержавіе можетъ существовать и при нѣсколько иномъ умонастроеніи.

Совмѣстная жизнь людей въ тѣснотѣ современнаго, да и не только современнаго общества возможна только при условіи извѣстной власти въ обществѣ, при условіи той или иной организаціи общества, при условіи подчиненія народа какимъ либо общимъ, для всѣхъ обязательнымъ правиламъ, при наличности правительства, осуществляющаго тѣ или иныя задачи (полицейская охрана, санитарное дѣло, дорожное дѣло, судъ, охрана внѣшней безопасности), безъ которыхъ совмѣстная жизнь стала бы

фактически невозможною. Въ каждомъ современномъ обществѣ существуетъ извѣстная организація правительственнаго характера, т. е. не только властвующая, но и осуществляющая тѣ или иныя задачи управленія,—удовлетворяющая отдѣльнымъ потребностямъ общества, тѣмъ, которыя могутъ быть осуществлены или совмѣстными усиліями и дѣйствіями многихъ, или только принудительно.

Организація эта по самому существу вещей всегда носитъ іерархическій характеръ. Если во главѣ ея въ силу тѣхъ или иныхъ условій стало одно лицо, то это лицо становится дѣйствительною силою въ обществѣ, силою, которую можно не любить, но которая будетъ тѣмъ не менѣе держаться, потому, что народъ, быть можетъ, отрицая самый принципъ единовластія, нуждается въ правительствѣ, считаетъ, что онъ долженъ терпѣть то правительство, которое есть на лицо, ибо если его можно сейчасъ свергнуть, то его нельзя сейчасъ же замѣнить другимъ, а жить безъ правительства фактически невозможно. Поэтому народъ принужденъ принимать такіе акты власти, которымъ не сочувствуетъ, принимать такую власть, противъ которой онъ настроенъ самымъ рѣшительнымъ образомъ, ибо власть существующая сильна тѣмъ, что она существуетъ, и что съ упраздненіемъ ея прекратится работа той государственной машины, безъ которой мы сейчасъ жить не можемъ.

Подчиненіе этой власти до нѣкоторой степени является хотя и вынужденнымъ, но добровольнымъ въ томъ смыслѣ, что не каждый обыватель физическою силою принуждается къ исполненію каждаго приказа власти. До нѣкоторой степени подчиненіе происходитъ добровольно, по крайней мѣрѣ мирно. Эти соображенія вносятъ существенную поправку въ теорію, согласно которой основаніемъ всякой власти является признаніе этой власти подвластными. Этому признанію, по этимологическому значенію этого слова, склонны придавать тотъ смыслъ, будто всякая власть тѣмъ самымъ, что она существуетъ, доказываетъ, что народъ ее признаетъ, т. е. одобряетъ, сознаетъ ея законность и желаетъ ей подчиняться. Въ дѣйствительности существующей власти подчиняются не потому, что находятъ ее справедливой, не потому, что «признаютъ» ее, а потому, что знаютъ, что упраздненіе ея явится зломъ большимъ, чѣмъ ея существованіе.

Мысль эта можетъ быть пояснена примѣромъ указа 3 іюня 1907 г., измѣнившимъ наше избирательное право. Народъ этому указу подчинился; новая Дума избрана по этому указу. Но само собою разумѣется, что далеко не всѣ подчинившіеся ему признавали его законность: неправомѣрность, противозаконность его настолько очевидны, что врядъ ли у кого либо были малѣйшія сомнѣнія по этому поводу. Нельзя говорить, что этому указу подчинились потому, что признавали его цѣлесообразность, потому что сочувствовали его содержанію: у громаднаго большинства избирателей, по крайней мѣрѣ у тѣхъ, чье вліяніе на исходъ выборовъ было умалено, сочувствія этому указу предполагать нельзя. И если этому указу подчинились, то лишь въ силу того элементарнаго соображенія, что выборы въ Думу, по скольку они требуютъ участія властей, или даже по скольку требуютъ участія всего народа, могутъ или не произойти вовсе, или произойти въ порядкѣ этого указа. Тѣ партіи, противъ которыхъ былъ направ-

ленъ этотъ указъ, могли вовсе отказаться отъ выборовъ и предоставить Думу цѣликомъ въ руки своихъ политическихъ враговъ. Но если онѣ хотѣли провести въ Думу хотя кого либо изъ своихъ единомышленниковъ, то могли это сдѣлать только въ формахъ, предписанныхъ этимъ указомъ, ибо какое либо лицо, избранное ими въ какомъ нибудь произвольно установленномъ порядкѣ, никѣмъ не было бы признано членомъ Думы.

Но современная государственная власть, въ частности и власть самодержавныхъ государей, не чужда и чисто принудительнаго основанія. Въ той распространенной въ настоящее время теоріи, что власть основана только на добровольномъ признаніи гражданъ, ибо власть, совокупность лицъ, образующихъ правительство, не говоря уже лично о государѣ, слабѣе совокупности подданыхъ,—имѣется несомнѣнный софизмъ. Онъ состоитъ въ томъ, что сопоставляютъ двѣ величины, которыя на дѣлѣ никогда не стоятъ одна противъ другой. Конечно, государь одинъ, или даже со всею своею арміею слабѣе всего народа. Но дѣло въ томъ, что государь со своею арміею или даже съ одною полиціею является силою, дѣйствующею планомѣрно, совмѣстно, тогда какъ народъ, по скольку онъ не повинуется властямъ, дѣйствуетъ въ разбродъ. Конечно, никакой арміи не хватитъ для того, чтобы заставить всѣхъ обывателей государства въ опредѣленный день наклеивать гербовыя марки на подаваемыя прошенія. Никакой арміи не хватитъ на то, чтобы подавить отказъ всего населенія повиноваться правительственнымъ властямъ, и нѣтъ той физической силы, которая могла бы вынудить исполненіе приказовъ властей, еслибы все населеніе государства въ одинъ прекрасный день рѣшило все скопомъ этихъ приказовъ отнынѣ не исполнять. Но такого скопа въ дѣйствительности никогда не бываетъ: власти организованныя, совмѣстно, согласно дѣйствующія, имѣютъ передъ собою разрозненныхъ обывателей, дѣйствующихъ въ разбродъ. Всего народа власти принудить не въ силахъ, но отдѣльнаго обывателя имъ принудить на столько легко, что сознаніе непреодолимости правительственной силы придаетъ ей такой авторитетъ, что самое примѣненіе силы становится практически излишнимъ, по крайней мѣрѣ въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ.

И власть сильна не только тѣмъ, что она дѣйствуетъ совмѣстными усиліями многихъ людей и учрежденій въ одномъ и томъ же направленіи противъ разрозненныхъ обывателей, но и тѣмъ, что она имѣетъ фактическую возможность мѣшать самому возникновенію самочинныхъ организацій въ обществѣ, такихъ организацій, которыя представили бы для нея какую бы то ни было опасность, явились бы силою, противополагающеюся силѣ правительства. Всякая такая организація въ обществѣ, которая могла бы впослѣдствіи, развившись, оказаться опасною для правительства въ смыслѣ оказанія ему того или иного сопротивленія, можетъ быть пресѣчена въ самомъ своемъ началѣ, когда правительству приходится имѣть дѣло съ отдѣльными или съ очень еще немногочисленными личностями.

И элементы принудительнаго характера, какъ тѣ, которые сводятся къ необходимости подчиненія данной власти, если желать государственной власти вообще, такъ и тѣ, которые состоятъ въ непосредственномъ физическомъ принужденіи противъ отдѣльныхъ личностей, предупреждающемъ массовое неповиновеніе,

сыграли громадную роль и въ процессѣ образованія самодержавной монархической власти, и въ дѣлѣ ея сохраненія.

V. Историческія заслуги самодержавія.—Самодержавіе, имѣя, какъ и все на свѣтѣ, свои отрицательныя стороны, тѣмъ не менѣе оказало весьма крупное положительное вліяніе на жизнь многихъ народовъ.

Главнѣйшею его заслугою, по крайней мѣрѣ на Западѣ, было то, что оно уничтожило феодализмъ и такимъ образомъ освободило европейское общество отъ тѣхъ путъ, какія были на него наложены феодальною системою. Помимо феодализма были и другія формы средневѣковой жизни, подавляющимъ образомъ отразившіяся на развитіи государственной и экономической жизни (напр. начало сословныхъ, мѣстныхъ, промысловыхъ и иныхъ привилегій). Самодержавіе было, пожалуй, единственною силою, которая была способна смести всѣ устарѣвшія формы общественной и правовой жизни. И тѣ государства, которыя не прошли черезъ форму абсолютизма, пали, подавленныя изжитымъ строемъ общественной жизни, сломить который они оказались не въ силахъ. Въ этомъ отношеніи особенно краснорѣчивыми примѣрами являются Венеція и Польша[1]).

Самодержавіе не только возродило государство, разложенное феодализмомъ. За нимъ должна быть признана заслуга созданія современныхъ крупныхъ государствъ, являющихся тою формою общественной жизни, внѣ которой многія существенныя потребности государственной и культурной жизни не могутъ получить сколько нибудь удовлетворительнаго разрѣшенія (въ области экономической жизни, созданія крупныхъ національныхъ работъ, какъ техническихъ, такъ и законодательныхъ, и др.). Можно сказать, что абсолютизмъ создалъ не только современныя государства, но въ значительной степени и современныя націи. Въ этомъ отношеніи огромное значеніе имѣла административная и законодательная централизація, почти повсемѣстно появившаяся съ абсолютизмомъ.

Въ этомъ отношеніи значенія абсолютизма, впрочемъ, не слѣдуетъ преувеличивать. Абсолютизмъ тутъ нерѣдко является и съ національной, и съ государственной точки зрѣнія великимъ зломъ. Конечно, только абсолютизмъ Габсбурговъ могъ создать Австрійскую монархію, подавивъ венгровъ, чеховъ, итальянцевъ и много другихъ, болѣе мелкихъ народностей. Съ точки зрѣнія этихъ народностей монархія Габсбурговъ была и въ значительной степени и осталась несомнѣннымъ зломъ. Если же разсматривать каждое данное государство, какъ самодовлѣющую цѣнность, и въ созданіи крупнаго государства видѣть заслугу, не нуждающуюся въ томъ, чтобы ее оправдывали благомъ народа, то и въ такомъ случаѣ созданіе государственныхъ монстровъ въ родѣ австрійской монархіи врядъ ли можетъ быть поставлено кому либо въ заслугу: такому государству приходится чуть ли не всѣ свои силы употреблять на борьбу съ сепаратистическими тенденціями венгровъ, итальянцевъ, чеховъ, даже нѣмцевъ, и культурная роль государства этимъ значительно стѣсняется.

---

[1]) Кутшеба. Очеркъ общественно-государственнаго строя Польши. Переводъ съ польскаго Н. В. Ястребова. 1907, стр. 130.

### § 2. Неизбѣжность паденія абсолютной монархіи.

Всѣ современныя государства Европы, пройдя черезъ эпоху самодержавной монархіи, перешли къ конституціонной формѣ правленія. Какъ тѣ причины, которыя въ свое время создали самодержавіе, такъ и тѣ, которыя потомъ вызвали переходъ къ конституціи, не зависятъ отъ какихъ либо случайныхъ или мѣстныхъ условій, но заключаются въ самомъ существѣ каждаго государства, достигшаго опредѣленной ступени развитія.

I. Въ свое время и практическимъ интересамъ народа, и его политическимъ представленіямъ соотвѣтствовала та точка зрѣнія, что государство есть какъ бы собственность короля, что онъ воленъ дѣлать съ каждымъ человѣкомъ и съ самимъ государствомъ все, что ему угодно. Съ теченіемъ времени тѣмъ центромъ, который всѣхъ объединяетъ, которому всѣ готовы приносить жертвы, перестаетъ быть личность государя; этимъ центромъ становится отечество, народъ. Государь изъ того, кто владѣлъ государствомъ, какъ собственностью, обращается въ органъ государства. Престолъ начинаетъ получать свое моральное оправданіе только, какъ «великое служеніе» отечеству. Короли начинаютъ признавать себя «первыми чиновниками» или «первыми слугами» государства (какъ это дѣлалъ Фридрихъ В. въ своемъ «Антимаккіавелли»). Прежній взглядъ на государя, который можетъ распоряжаться государствомъ и каждымъ обывателемъ, какъ Богомъ данною ему собственностью, оказывается несовмѣстимымъ съ ростомъ умственнаго и нравственнаго развитія народа: граждане, какъ люди, уже не могутъ разсматриваться, лишь какъ объектъ чьей либо власти, только какъ средство для достиженія личныхъ или династическихъ цѣлей государя. Служеніе благу народа становится единственнымъ основаніемъ и единственнымъ моральнымъ оправданіемъ власти. Такимъ образомъ мало по малу, но неудержимо рушится главная идейная основа самодержавной власти, то представленіе, что король есть прирожденный господинъ надъ даннымъ народомъ, и что этотъ народъ своею задачею и призваніемъ имѣетъ только одно: служить данному государю.

II. Помимо того, что самодержавіе утрачиваетъ свою идейную основу, оно мало по малу перестаетъ удовлетворять и тѣмъ практическимъ потребностямъ управленія, служа которымъ, въ свое время королевская власть пріобрѣла симпатіи населенія. Когда потребности государственнаго управленія были просты и несложны, самодержавная власть черезъ посредство подчиненнаго ей бюрократическаго механизма легко справлялась съ этими задачами. Но съ теченіемъ времени государственному управленію ставятся все новыя и новыя задачи, и бюрократія нерѣдко съ ними справиться не можетъ. Королевская бюрократія гораздо выше тѣхъ формъ государственнаго управленія, которыя существовали раньше, но она имѣетъ и опредѣленныя отрицательныя стороны. Существуютъ такого рода общественныя организаціи, которыя, какъ кажется, не могутъ имѣть никакихъ личныхъ интересовъ, все ихъ назначеніе сводится къ тому,

чтобы служить какой либо объективной цѣли. Таковъ напр. католическій клиръ. Но въ дѣйствительности подобныя организаціи иногда обладаютъ тѣмъ свойствомъ, что самосохраненіе, охрана своей самостоятельности мало по малу становятся ихъ главною цѣлью, для которой ихъ первоначальная цѣль становится лишь средствомъ. Подобный характеръ всюду приняла бюрократія. Поэтому бюрократія очень часто оказывается не въ силахъ справиться съ новыми, нарождающимися запросами населенія, и къ осуществленію отдѣльныхъ новыхъ задачъ государственнаго управленія (народное образованіе, народная медицина, сельское управленіе, мѣстное благоустройство) приходится привлекать новыя общественныя силы, стоящія внѣ бюрократіи, — земство, города и крестьянское самоуправленіе. И это не есть особенность Россіи: въ свое время это самое продѣлали и другія абсолютныя монархіи.

Повышаются также и требованія, предъявляемыя къ качеству правительственной работы. Отъ нея требуется все большая и большая законность, все болѣе и болѣе высокія техническія достоинства: судъ и администрація, съ которыми какъ ни какъ мирилось общество во Франціи при Людовикѣ XIV, въ Пруссіи при Фридрихѣ Великомъ и у насъ въ тридцатыхъ годахъ, возродившись въ настоящее время, можетъ быть, вызвали бы цѣлую революцію. Этихъ повышенныхъ требованій не можетъ обезпечить надзоръ одного правительственнаго механизма, одинъ самоконтроль бюрократіи, слабый въ центрѣ, отсутствующій на окраинахъ. Для бюрократіи оказывается необходимымъ предоставить населенію активное участіе въ управленіи путемъ обжалованія неправильныхъ дѣйствій, само правительство вынуждено прислушиваться къ голосу общественнаго мнѣнія, къ голосу печати, должно прибѣгать къ гласности, какъ къ необходимой гарантіи законности и цѣлесообразности управленія. Такое обращеніе правительства къ обществу за содѣйствіемъ въ дѣлѣ государственнаго управленія приводитъ къ тому, что общественное самосознаніе растетъ, образуются извѣстные не бюрократическіе, а общественные центры, гдѣ доходятъ до яснаго сознанія и находятъ себѣ ясное выраженіе такія потребности населенія, въ удовлетвореніи которыхъ правительство со своей точки зрѣнія нужды не чувствовало.

Признать эти требованія, связанныя съ болѣе высокимъ уровнемъ государственнаго и экономическаго развитія, вовсе не подлежащими удовлетворенію, правительство не можетъ. Справиться съ этими задачами управленія бюрократія не въ силахъ. Такимъ образомъ правительство чувствуетъ себя вынужденнымъ до извѣстной степени терпѣть и участіе культурныхъ классовъ въ управленіи, и нѣкоторыя ихъ требованія, но вмѣстѣ съ тѣмъ въ цѣляхъ самосохраненія должно принимать всякія мѣры въ стремленіи къ тому, чтобы, во первыхъ, всякія общественныя организаціи, стоящія внѣ бюрократіи, не получили слишкомъ большого вліянія и силы, во вторыхъ, чтобы противоправительственное настроеніе культурныхъ классовъ не получало слишкомъ громкаго выраженія и не передавалось ими другимъ слоямъ населенія. На этой почвѣ возникаетъ борьба правительства съ тѣми общественными организаціями, которыя начинаютъ

казаться для правительства опасными. Борьба съ органами самоуправленія, съ печатью, съ университетами, съ судами является характернымъ признакомъ послѣднихъ лѣтъ каждаго самодержавнаго режима.

И борьба съ этими учрежденіями, стремящимися удовлетворить дѣйствительнымъ насущнымъ потребностямъ населенія, вселяетъ въ населеніи то убѣжденіе, что неограниченная монархія при измѣнившихся условіяхъ жизни, вмѣсто того, чтобы быть тою формою правленія, которая лучше какой либо другой обезпечиваетъ правильный ходъ государственнаго управленія, оказывается формою, мѣшающей въ интересахъ самосохраненія правильной дѣятельности учрежденій, готовыхъ удовлетворять жизненнымъ запросамъ населенія.

III. Абсолютизмъ, выросшій на почвѣ разложенія всякихъ независимыхъ отъ него общественныхъ силъ и организацій, всегда боролся со всякими новыми организующимися политическими силами, и долгое время борьба эта была для самодержавной власти безусловно удачною. Но есть одна политическая сила, съ которою эта власть бороться не можетъ. Это общественное мнѣніе.

Въ Европѣ въ XVII, въ XVIII вв., когда населеніе являлось неосвѣдомленнымъ о самыхъ элементарныхъ фактахъ государственной жизни, общественнаго мнѣнія, по крайней мѣрѣ въ видѣ извѣстной политической силы, существовать не могло. Потомъ, съ появленіемъ газетъ, со все большею и большею гласностью событій общественной жизни, съ распространеніемъ свѣдѣній по общественнымъ вопросамъ, со все возрастающею подвижностью населенія, съ появленіемъ органовъ самоуправленія (земскаго и городского) общественное мнѣніе получаетъ все большую и большую освѣдомленность, охватываетъ все большіе и большіе круги населенія и получаетъ все большее и большее значеніе.

Сила общественнаго мнѣнія является совершенно иною по самому существу своему, чѣмъ всѣ тѣ общественныя силы, которыя когда либо существовали въ государствѣ, помимо центральной государственной власти. Сила какого либо крупнаго феодала, сила укрѣпленнаго города, сила какого либо сословія, все это были силы противогосударственныя, эгоистическія, такія, которымъ король могъ противопоставить интересъ всего государства, всего народа. Именно на противоположеніи короля, какъ представителя національнаго единства, всякимъ другимъ силамъ, какъ эгоистическимъ, сепаратнымъ, и основывалась популярность и нравственная мощь королевской власти. Сила общественнаго мнѣнія, какъ только оно начинаетъ говорить отъ имени сколько нибудь широкихъ круговъ населенія, является большимъ и лучшимъ выразителемъ народныхъ желаній, чѣмъ государственная власть. Сочувствіе народа,—вотъ главная опора власти по самому существу ея, и при борьбѣ противъ общественнаго мнѣнія сколько нибудь широкихъ круговъ населенія эта опора выходитъ изъ рукъ власти. Передъ силою общественнаго мнѣнія власть въ концѣ концовъ не можетъ не уступить.

Общественное мнѣніе неудержимо проявляетъ двоякаго рода стремленія: во первыхъ, организоваться, и при томъ такъ, чтобы являться силою не случайною, а постоянною, а во вторыхъ, про-

являть на власть не случайное, а постоянное, правомѣрное воздѣйствіе.

IV. Самодержавіе нигдѣ не уступало своего положенія безъ упорной и напряженной борьбы съ требованіями общественнаго мнѣнія. Единственнымъ средствомъ, которымъ располагаетъ абсолютизмъ въ этой борьбѣ, является репрессія во всѣхъ ея видахъ: запрещеніе книгъ, аресты неблагонамѣренныхъ лицъ, высылка ихъ изъ города, гдѣ они пользуются вліяніемъ, ссылка ихъ въ наказаніе въ отдаленныя мѣстности. Это средство во многихъ государствахъ на довольно продолжительное время задержало введеніе конституціи, но оно дѣйствительно только временно, когда политическое недовольство охватываетъ не особенно широкіе круги населенія,—весь народъ ни сослать, ни посадить въ тюрьму нельзя. Кромѣ того, это средство не устраняетъ недовольства существующимъ строемъ, но лишь препятствуетъ этому недовольству выражаться, при чемъ само же является источникомъ новыхъ поводовъ къ недовольству.

Мѣра тѣхъ стѣсненій естественныхъ запросовъ жизни и той репрессіи, которыя необходимы для самосохраненія самодержавія, а равно и мѣра той репрессіи и неудовлетворенности своихъ нуждъ, которыя безъ опасности для общественнаго спокойствія можетъ вынести населеніе, не суть величины постоянныя. По отношенію къ обществу, не заявляющему политическихъ требованій, репрессивныя мѣры почти не нужны. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ такомъ обществѣ абсолютизмъ можетъ позволить себѣ и широкую свободу въ примѣненіи разныхъ репрессивныхъ и стѣснительныхъ мѣръ. Съ развитіемъ самого общества, а, слѣдовательно, и его политическихъ требованій, репрессія должна повышать свою энергію, должна нарушать все болѣе и болѣе цѣнныя права обывателей, устанавливать все новыя стѣсненія, должна примѣняться къ все болѣе и болѣе широкому кругу лицъ. Все большее число законныхъ требованій населенія должно оставаться безъ удовлетворенія изъ опасенія, чтобы это не послужило средствомъ для борьбы съ абсолютной монархіей или не показалось уступкою съ ея стороны. Въ концѣ концовъ, бюрократіи необходимо перейти къ террору, къ высылкамъ, ссылкамъ, къ тюрьмѣ, къ казнямъ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, развившееся общество само становится болѣе чувствительнымъ. Что раньше спокойно выносилось имъ, пожалуй, даже вовсе и не чувствовалось, то начинаетъ вызывать раздраженіе, стѣсняетъ свободу личности, необходимую при данномъ уровнѣ экономическаго развитія. Для поддержанія абсолютизма и для устрашенія общества могутъ оказаться нужными репрессивныя мѣры болѣе тяжелыя, чѣмъ какія по своему экономическому, гражданскому и культурному уровню общество способно выдержать, не заражаясь духомъ протеста, противоправительственнымъ настроеніемъ, не становясь безусловнымъ и непримиримымъ врагомъ абсолютизма. Когда такое состояніе умовъ создалось, паденіе абсолютизма ничѣмъ устранено быть не можетъ.

### § 3. Почему на смѣну абсолютной монархіи является конституціонная форма правленія, и при томъ въ видѣ конституціонной монархіи?

I. Тѣмъ политическимъ требованіемъ, которое неизмѣнно выставлялось общественнымъ мнѣніемъ всѣхъ странъ, гдѣ возни-

калъ вопросъ о переходѣ отъ самодержавія къ какой либо другой формѣ правленія, было всегда и вездѣ введеніе конституціоннаго строя.

Еслибы даже можно было изобрѣсти какое либо иное средство кромѣ конституціи для того, чтобы обезпечить общественному мнѣнію регулярное воздѣйствіе на государственную власть, и еслибы даже это средство было во всѣхъ отношеніяхъ лучше конституціи, то и это не могло бы замѣнить конституцій и именно въ ихъ классической формѣ. Конституціонная формула—это знамя, которое уже обошло весь цивилизованный міръ, знамя, которому поклонялось такое множество не только людей, но и народовъ, изъ за котораго было перенесено такое количество борьбы, которому принесено такое количество жертвъ, что никакое другое не можетъ его заслонить или замѣнить. Даже самодержавная власть не можетъ приказать общественному мнѣнію думать иначе, чѣмъ оно думаетъ, и желать другого, чѣмъ то, чего оно въ силу вещей должно желать.

II. Противъ введенія конституціи приводятъ повсемѣстно два довода: конституція несовмѣстима съ исконными началами даннаго государства, и народъ къ конституціи неподготовленъ.

На исконныя начала ссылались въ свое время во Франціи, когда находили, что конституціонный строй годенъ только для Англіи. Потомъ, въ началѣ XIX в. въ юго-западной Германіи говорили, что этотъ строй годенъ только для Франціи и Англіи, но не совмѣстимъ съ исконными началами баденскими или вюртембергскими; въ серединѣ вѣка находили, что этотъ строй противорѣчитъ началамъ истинно-австрійскимъ и истинно-прусскимъ. Въ концѣ вѣка говорили, что онъ хорошъ для Пруссіи, но противорѣчитъ началамъ истинно-русскимъ. Всѣмъ этимъ утвержденіямъ та же цѣна.

Что же касается указанія на неподготовленность народа къ представительной формѣ правленія, то фактически оно часто бываетъ правильнымъ, но дѣлаемый изъ него выводъ все таки принятъ быть не можетъ. Въ эпоху бюрократическаго режима, когда запрещается разъяснять народу существо конституціи и ея преимущества, а наоборотъ, ему настойчиво твердятъ, что существующій политическій режимъ по историческимъ и религіознымъ основаніямъ есть единственный возможный въ данномъ государствѣ (а въ свое время это утверждалось повсюду), нельзя и ожидать, чтобы у народа могли возникнуть правильныя и содержательныя представленія о конституціи, чтобы онъ сознательно былъ къ ней подготовленъ. Пока самодержавіе существуетъ, этой подготовленности никогда быть не можетъ. Но ждать этой подготовленности можетъ оказаться столь же неправильнымъ, какъ еслибы для освобожденія крестьянъ ждали распространенія просвѣщенія среди крѣпостныхъ. Конечно, для государства было бы великимъ благомъ, еслибы можно было откладывать введеніе конституціи до того времени, когда народъ достаточно разовьется въ политическомъ отношеніи. Но къ сожалѣнію это никогда не бываетъ возможнымъ.

III. Коль скоро самодержавная форма правленія при достиженіи народомъ извѣстнаго культурнаго уровня развитія должна быть свергнута, и коль скоро свергаемая форма правленія есть монархія, то можетъ возникнуть вопросъ, отчего борьба противъ

абсолютизма не принимаетъ формы борьбы противъ монархіи, и переходъ къ новому режиму не есть переходъ къ республикѣ.

Сохраненіе монархической формы правленія современными государствами объясняется цѣлымъ рядомъ условій народной психологіи.

Прежде всего монархія всегда и вездѣ пользовалась извѣстнымъ ореоломъ, извѣстнымъ престижемъ. Борьба противъ злоупотребленій монарховъ шла именно противъ этихъ злоупотребленій, которыя къ тому же приписывались или совѣтникамъ, или же системѣ управленія. Въ громадномъ большинствѣ случаевъ личность самого монарха стояла внѣ борьбы, но и тамъ, гдѣ было ясно, что все то, что возмущаетъ народъ, исходитъ отъ самого короля, и тамъ существовало недовольство даннымъ королемъ, а не монархіей вообще. Даже въ тѣхъ случаяхъ, когда борьба противъ абсолютизма имѣла своимъ результатомъ провозглашеніе республики, это провозглашеніе являлось чѣмъ то такимъ, чего не ждали, чего не хотѣли. Приверженность монархіи дѣятелей англійской революціи 1648 года, кончившейся казнью короля и провозглашеніемъ республики,—общеизвѣстна (см. напр. М. М. Ковалевскій. Отъ прямого народоправства къ представительному и отъ патріархальной монархіи къ парламентаризму, томъ II, стр. 161, 163 и 273). Точно такъ же и во Франціи, въ 1789, въ 1790 гг. вопроса о возможности перехода къ республиканской формѣ правленія серьезно и не возникало. И со стороны королей Карла I и Людовика XVI нужны были совершенно исключительныя ошибки для того, чтобы привести къ крушенію монархіи.

Эта приверженность народовъ къ монархическому правленію, неспособность представить себѣ, какъ можно будетъ жить безъ короля, идетъ чрезвычайно далеко и является одною изъ главныхъ основъ монархіи. Существуетъ въ народѣ представленіе о какой то силѣ, которая приводитъ въ движеніе весь государственный механизмъ, который его направляетъ и имъ руководитъ: сила эта—монархъ. Въ глазахъ многихъ, если эту силу устранить, то наступитъ какой то хаосъ. Народъ, привычный къ монархіи, не можетъ представить себѣ государства безъ монарха: «а кто же тогда будетъ все дѣлать»?

Помимо этихъ, такъ сказать, наивно практическихъ соображеній, имѣется еще и другая категорія идей и представленій, имѣющихъ для монархіи во всякомъ случаѣ не меньшее значеніе. Монархія является учрежденіемъ, въ которомъ символизируется государственная власть, государственное и національное единство. Монархія является учрежденіемъ, окруженнымъ совершенно исключительнымъ уваженіемъ и даже поклоненіемъ. Къ монархіи поэтому нельзя относиться, какъ къ чему то такому, полезность или безполезность чего можно исчерпать чисто практическими соображеніями. При провозглашеніи республики въ 1649 г., англійскій парламентъ довольно наивно писалъ: «опытъ доказалъ, что въ этомъ государствѣ монархія не нужна, опасна для свободы и для народнаго блага», и потому постановилъ упразднить монархію. Не въ томъ дѣло, что монархія полезна, или не полезна, а въ томъ, что она сильна привязанностью къ ней народа, своими идейными и символическими, и даже до нѣкоторой степени мистическими свойствами (ср. Бед-

жготъ, Государственный строй Англіи, русск. пер. 1905 г., стр. 64—70, 95—104).

Помимо этихъ корней, монархія имѣетъ въ народѣ еще и другіе, изъ которыхъ прежде всего надо указать на чувство законности: народъ считаетъ, что тѣ или другія правительственныя права принадлежатъ монарху. Въ крайнемъ случаѣ эти права подвергаются тому или иному ограниченію, съ виду не особенно существенному (ибо соучастіе народнаго представительства въ законодательствѣ большинства правъ монарха непосредственно не затрагиваетъ), но лишеніе короля всѣхъ его правъ должно представляться массѣ чѣмъ то совершенно неправомѣрнымъ: повиноваться королю народъ все таки юридически и нравственно считаетъ себя обязаннымъ. Эти представленія являются такого рода политическою силою, что съ ними должны считаться и самые трезвые политическіе дѣятели, чуждые всякаго сентиментализма. Они должны исходить изъ того, что населеніе привыкло къ монархической власти, что оно нуждается въ извѣстныхъ декоративныхъ и символическихъ элементахъ государственнаго строя.

Эти чувства въ населеніи настолько сильны, что въ большинствѣ государствъ упраздненіе монархіи могло бы быть только временнымъ: какое либо лицо или будетъ выдвинуто силою событій (какъ Кромвель), или воспользуется настроеніями массъ, чтобы насильно свергнуть установившійся порядокъ (Наполеоны I и III) и захватить только что упраздненный престолъ.

Наконецъ, есть еще одно практическое соображеніе, нерѣдко разрѣшающее сомнѣнія въ пользу монархіи даже въ тѣхъ странахъ, гдѣ нѣтъ своей династіи, и гдѣ созданіе своей монархической власти представляетъ извѣстныя практическія трудности (такъ было въ Греціи при отложеніи отъ Турціи, въ Бельгіи при отложеніи отъ Нидерландовъ, въ Румыніи и въ Болгаріи при освобожденіи отъ Турціи и при отреченіи Александра Батенбергскаго, въ Сербіи послѣ убійства Александра Обреновича, въ Норвегіи при разъединеніи со Швеціею): въ монархической Европѣ добиться признанія со стороны другихъ государствъ и обезпечить себѣ извѣстное международное положеніе легче всего именно монархіи. Къ тому же, пригласивъ на престолъ представителя какой либо могущественной династіи или ея близкаго родственника, можно обезпечить себѣ и существенную международную поддержку.

Поэтому въ Европѣ монархіи оказываются весьма жизнеспособными и сравнительно легко проходятъ и черезъ тѣ политическія бури, которыя какъ будто грозятъ и самому принципу монархическаго правленія. Несмотря на все то количество революцій, которое пережила Европа въ XIX в., и которыя въ дѣйствительности всѣ были вызваны именно монархами, монархическая форма правленія въ своемъ распространеніи нигдѣ, кромѣ Франціи, не уступила республикѣ [1]).

---

[1]) Во Франціи республика существуетъ съ 1870 г. Республика, установленная тамъ въ 1793 и 1848 г., не удержалась. Наполеонъ I въ 1804 г. и Наполеонъ III въ 1852 г. захватывали въ свои руки власть и положили конецъ Первой и Второй Республикѣ. Нынѣ существующая Третья Республика оказалась жизнеспособною въ значительной степени благодаря разрозненности

Въ Америкѣ, вообще въ Новомъ Свѣтѣ положеніе вещей иное. Тамъ нѣтъ своихъ популярныхъ династій, сильныхъ приверженностью народа, нѣтъ династій, создавшихъ государства. Тамъ нѣтъ мѣста для поклоненія этимъ династіямъ, для преклоненія передъ ихъ исконными правами; нѣтъ также и международной необходимости создавать себѣ добрыя отношенія съ сосѣдями цѣною сохраненія или даже искусственнаго созданія своей династіи. Поэтому въ Новомъ Свѣтѣ мы видимъ обратное явленіе: монархіи не только не возникаютъ, но и не удерживаются. Послѣдняя монархія Америки, Бразилія, и та перешла (1889 г.) къ республиканской формѣ правленія, и теперь въ Новомъ Свѣтѣ монархій уже вовсе нѣтъ.

---

## ГЛАВА ВТОРАЯ.

## Самодержавіе въ Россіи.

### § I. Исторія образованія самодержавія въ Россіи.

(В. О. Ключевскій. Боярская Дума въ древней Руси. 1882 и второе изд. 1883.—В. И. Сергѣевичъ. Русскія юридическія древности. Томъ II, ч. 2, 1896 г.—М. А. Дьяконовъ. Власть Московскихъ Государей 1889—Н. Рожковъ. Происхожденіе самодержавія въ Россіи. 1906 г.).

I. Въ Россіи процессъ образованія самодержавной власти происходилъ, быть можетъ, не въ столь чистой формѣ, какъ въ нѣкоторыхъ государствахъ Западной Европы, напр. во Франціи, но существо этого процесса было абсолютно то же. Оно сводилось къ уничтоженію всѣхъ тѣхъ политическихъ силъ и организацій, которыя могли бы противополагаться царской власти и въ чемъ либо ее ограничивать. Разложеніе вѣчевого устройства, уничтоженіе удѣльныхъ княженій, разгромъ сѣверныхъ народоправствъ, Новгорода и Пскова, все это привело къ тому же конечному результату, къ уничтоженію мѣстныхъ общественно-политическихъ центровъ и къ образованію въ Россіи единой царской власти.

Еслибы разложеніе всѣхъ другихъ общественныхъ силъ было достигнуто съ образованіемъ московскаго единодержавія, то съ этого времени (т. е. съ Іоанна III) можно было бы говорить и о самодержавіи на Руси, т. е. объ образованіи неограниченной царской власти. Но несмотря на то, что рядъ вліяній идейнаго характера въ значительной мѣрѣ содѣйствовалъ укрѣпленію въ

---

своихъ враговъ - монархистовъ, которые, представляя въ 70-хъ годахъ большинство въ странѣ и парламентѣ, были разбиты на три партіи, выдвигавшія каждая своего претендента: легитимисты (старшая линія Бурбоновъ), орлеанисты (младшая линія Бурбоновъ) и бонапартисты. Теперь республика стоитъ твердо: ни одного серьезнаго претендента на престолъ не существуетъ, и въ парламентѣ монархисты постепенно теряютъ всѣ свои мѣста, являясь въ настоящее время группою совершенно ничтожною (на выборахъ 1893 г. одна десятая членовъ Палаты Депутатовъ).

народѣ идеала самодержавія [1]), царская власть не оказалась единою политическою силою въ странѣ. Извѣстныя, быть можетъ, и неорганизованныя, но влiятельныя общественныя силы остались, сохранились извѣстные порядки, которые московскіе государи отмѣнить не могли, хотя эти порядки имъ и не нравились. Пока существовало такое положеніе вещей, о самодержавіи въ смыслѣ неограниченной монархіи, соединяющей въ своихъ рукахъ всю полноту власти, не можетъ быть и рѣчи.

Тѣми общественными силами, которыя долго представляли извѣстный противовѣсъ власти московскихъ государей, были, во первыхъ, патріаршество (церковь вообще), во вторыхъ, боярство и служилое сословіе, и въ третьихъ,—земскіе соборы.

II. Въ древней Руси еще съ самаго начала христіанства появляется тотъ взглядъ, что духовная власть не только независима отъ свѣтской, княжеской, потомъ царской, но что она и выше свѣтской. Та идея, что не отъ царей священство пріемлется, но отъ священства и на царство помазуются, въ той или иной формѣ повторяется на Руси за долго до Никона. То же самое представленіе о взаимномъ отношеніи двухъ властей проявляется и у святителей Петра, Даніила и Макарія [2]). Это высокое моральное положеніе церкви получило въ государственно-правовомъ отношеніи особенное значеніе съ возникновеніемъ патріаршества. При томъ авторитетѣ, какимъ въ старой Россіи пользовалась церковь, единый іерархъ, ея глава, представлялъ громадную силу. Пока существовало патріаршество, самодержавіе въ своей принципіальной чистотѣ не могло существовать ни на дѣлѣ, ни въ сознаніи народа. Для значенія патріаршества характерно, что патріархъ Филаретъ, какъ мы уже видѣли, не только писался Великимъ Государемъ, но и раздѣлялъ власть съ Михаиломъ Федоровичемъ. Никонъ тоже именовался Великимъ Государемъ, и это не было простымъ титуломъ, лишеннымъ всякаго содержанія, онъ отъ своего имени давалъ воеводамъ указы по дѣламъ, не имѣющимъ отношенія къ церкви [3]).

Патріаршество представляло громадную общественную и государственную силу не только тѣмъ, что опиралось на моральный авторитетъ христіанства, но и тѣмъ, что стояло во главѣ громадной общественной организаціи, бѣлаго духовенства, монастырей, игравшихъ въ общественной и экономической жизни тогдашней Россіи самую видную роль. Наконецъ не слѣдуетъ упускать изъ вида, что церковныя установленія того времени были сильны еще и тѣмъ, что они исполняли извѣстныя функціи управленія и суда. Дѣла семейныя, дѣла наслѣдственныя, всѣ дѣла о церковныхъ и монастырскихъ вотчинахъ, о церковныхъ и монастырскихъ людяхъ вѣдались судами церковными. Изъ дѣлъ уголовныхъ по представленіямъ того времени церковнымъ судамъ были подвѣдомственны дѣла, гдѣ преобладалъ элементъ грѣха (преступленія противъ семейства и половой нравственности).

---

[1]) Въ этомъ отношеніи могло имѣть существенное значеніе вліяніе орды, выдвигаемое главнымъ образомъ Костомаровымъ, вліяніе политическихъ идеаловъ Византіи (Дьяконовъ), и вообще вліяніе церкви (Соловьевъ).

[2]) Ср. по этому вопросу Сергѣевичъ, Русскія Юридическія Древности, томъ II, часть 2, ст. 497—583.

[3]) Сергѣевичъ, назв. сочиненіе, стр. 566, указъ по вопросу о поставкѣ хлѣба для войска.

Все это сообщало духовенству и главнымъ образомъ патріарху, какъ его главѣ, громадное общественное и государственное значеніе. И такъ какъ взаимныя отношенія свѣтской и духовной власти не были опредѣлены въ законѣ и не были облечены въ какую либо правовую формулу, то эти отношенія носили все время, такъ сказать, фактическій характеръ и принимали тотъ или иной видъ въ зависимости главнымъ образомъ отъ личныхъ качествъ царя и патріарха; и если патріархомъ оказывалась какая либо крупная личность, она могла пріобрѣсти значеніе и вѣсъ въ государствѣ, почти не уступающія значенію и вѣсу царя. Въ своемъ столкновеніи съ Алексѣемъ Михаиловичемъ Никонъ не является въ положеніи подданнаго самодержавнаго царя. Его судятъ патріархи, суду и власти царя онъ не подчиненъ.

Пока въ государствѣ есть лица съ широчайшими государственными (административными и судебными) функціями, занимающія по отношенію къ царю столь независимое положеніе, самодержавной, абсолютной власти нѣтъ.

III. Другою политическою и общественною силою въ московской Руси было служилое сословіе, главнымъ образомъ боярство.

Это былъ общественный классъ съ великими политическими притязаніями, имѣвшими извѣстную историческую основу. Фактически все мѣстное управленіе, да и центральное тоже было въ ихъ рукахъ. Объединеніе Руси подъ владычествомъ Москвы выражалось преимущественно въ единствѣ верховной власти, но не сопровождалось переустройствомъ мѣстнаго управленія, въ которомъ долго сохранялись остатки прежнихъ удѣльныхъ порядковъ, и прежніе удѣльные князья продолжали пользоваться въ своихъ прежнихъ владѣніяхъ долей своей правительственной власти. При такихъ условіяхъ, по словамъ Ключевскаго, въ объединенной Московской Руси потомки прежнихъ удѣльныхъ князей стали смотрѣть на себя, какъ на владѣтелей Русской земли; только предки ихъ правили Русской землею по частямъ и въ одиночку, а теперь потомки, собравшись въ Москвѣ, стали править всею русскою землею и всѣ вмѣстѣ. Въ XVI в. среди бояръ, особенно титулованныхъ, укрѣпляется взглядъ на свое правительственное значеніе, какъ на политическое право, унаслѣдованное отъ предковъ, а не какъ на пожалованіе Московскаго государя.

И дѣйствительно, получалось такое положеніе вещей, что Московскій государь не правилъ своимъ государствомъ неограниченно. Въ силу обычая онъ дѣлилъ власть со своимъ боярствомъ, составившимся изъ бывшихъ князей удѣльныхъ и ихъ бояръ. Существованіе этой боярской аристократіи приводило къ тому, что монархическая власть ограничивалась аристократіей, какъ необходимымъ элементомъ управленія.

Эта необходимость боярства ясно сказывается въ первомъ же крупномъ столкновеніи царя съ боярствомъ, въ учрежденіи «опричнины». Ея исторія ясно показывала, что боярство есть сила, которую устранить нельзя. Опричнина сводилась къ тому, что 20 городовъ было выдѣлено изъ общаго государственнаго управленія, земли этихъ городовъ были розданы опричникамъ. Опричнина этими городами и управляла. Все же остальное государство подъ именемъ «земщины» было оставлено подъ управле-

ніемъ думныхъ бояръ; всѣ учрежденія мѣстныя и центральныя должны были дѣйствовать по прежнему, обращаясь со всѣми своими дѣлами въ думу земскихъ бояръ, которая вершила всѣ дѣла, докладывая царю только важнѣйшія земскія и военныя дѣла. Такимъ образомъ царь, ненавидя бояръ, подозрѣвая ихъ въ измѣнѣ, все таки не могъ отъ нихъ отдѣлаться, и во главѣ управленія ставилъ опять таки ихъ же. Онъ могъ обратиться только противъ отдѣльныхъ личностей, систему же устранить не могъ. Другого порядка, другой системы въ распоряженіи у него не было.

Быть можетъ, у него не было въ распоряженіи достаточнаго количества иныхъ культурныхъ силъ, которымъ можно было бы поручить дѣла. Быть можетъ не было достаточнаго количества авторитетныхъ людей, и авторитетъ, сообщаемый царскимъ назначеніемъ, былъ еще слишкомъ слабъ сравнительно съ авторитетомъ какого либо родовитаго человѣка, роду котораго съ поконъ вѣка привыкли подчиняться; и на мѣстахъ сильные боярскіе роды и люди къ нимъ тяготѣвшіе, не стали бы подчиняться какому либо худородному человѣку, хотя бы и посланному царемъ. Во всякомъ случаѣ несомнѣнно, что въ серединѣ XVI в. царь не считалъ возможнымъ вовсе устранить бояръ отъ управленія.

Низшіе разряды служилыхъ людей тоже представляли, по крайней мѣрѣ въ совокупности, такого рода величину, съ которой царю приходилось считаться: при отсутствіи постояннаго войска это служилое сословіе было тою физическою силою, на которую опиралась царская власть.

Но само собою разумѣется, что московскій государь былъ во много разъ сильнѣе каждаго отдѣльнаго боярина, и для того, чтобы политическія притязанія боярства получили какое либо прочное значеніе, боярство должно было бы, во первыхъ, сплотиться въ одну компактную организованную массу, чтобы государю, когда бы онъ вступилъ въ борьбу съ тѣмъ или инымъ бояриномъ, пришлось имѣть противъ себя все боярство; а во вторыхъ, надо было бы, чтобы права боярства получили какое либо опредѣленное юридическое выраженіе, какъ либо были формально закрѣплены.

Что касается организаціи боярства, то оно, какъ извѣстно, приняло своеобразную форму мѣстничества. Мѣстничество устанавливало и закрѣпляло наслѣдственность служебныхъ отношеній между фамиліями. Закрѣпленіе ихъ имѣло то существенное значеніе, что, будучи разъ на всегда закрѣпленными, они оказывались внѣ зависимости отъ личныхъ заслугъ и воли и каприза государя. Мѣстничество такимъ образомъ защищало боярство и вообще служилый классъ отъ произвола сверху и отъ нападеній снизу, со стороны худородныхъ людей. Оно сообщало боярству характеръ политической корпораціи, политической аристократіи. «Государь за службу жалуетъ деньгами и помѣстьемъ, а не отечествомъ». Такимъ образомъ мѣстничество главнымъ образомъ защищало установившіяся соотношенія между отдѣльными родами служилыхъ людей. Но никакихъ правъ государственнаго, политическаго характера этотъ институтъ не закрѣплялъ ни за отдѣльными лицами, ни за служилымъ сословіемъ въ цѣлости. Это было право Ивана на то, чтобы занимать мѣсто на столько то ступеней выше или ниже Петра, но это не было правомъ на за-

нятіе какихъ либо опредѣленныхъ мѣстъ. Никакихъ правъ корпораціонныхъ, никакихъ правъ политическихъ мѣстничество само по себѣ никому не обезпечивало. Гарантируя лишь взаимные счеты бояръ, оно въ сущности обратилось въ яблоко раздора между ними. Оно только ослабляло боярство, какъ политическую силу. Кромѣ того, оно было учрежденіемъ явно противогосударственнымъ, ибо на первый планъ выдвигало именно личные счеты. Мѣстничество выросло на почвѣ не какого либо политическаго идеала, а исключительно личныхъ самолюбій. Оно могло бы сыграть извѣстную роль въ качествѣ элемента, сдерживающаго самовластіе московскихъ государей въ дѣлѣ назначенія на должности, но въ дѣйствительности служить этой цѣли оно не смогло, такъ какъ было по существу своему началомъ съ государственной точки зрѣнія безсмысленнымъ, стѣсняло государственную власть въ выборѣ подходящихъ людей для того или другого дѣла, и стѣсняло во имя такого рода мотивовъ, которые не могли пользоваться популярностью въ народѣ,—во имя личныхъ счетовъ и самолюбій. Поэтому государственной власти въ концѣ концовъ удалось отмѣнить мѣстничество, какъ институтъ, ее ограничивавшій. Сдѣлано это было, какъ извѣстно, лишь въ самомъ концѣ XVII вѣка, соборнымъ дѣяніемъ 1682 года.

Историческія условія XVI, XVII вв. весьма благопріятствовали тому, чтобы политическія притязанія боярства могли получить опредѣленное юридическое выраженіе и оказаться формально закрѣпленными, но Россія того времени не была способна цѣнить значеніе точныхъ юридическихъ формулъ и не умѣла ихъ вырабатывать.

Прежде всего извѣстныя политическія права могли бы быть закрѣплены за собою боярствомъ на почвѣ участія боярской думы въ государственномъ управленіи. Всѣ существенныя дѣла въ XVII вѣкѣ рѣшались «по боярскому приговору и указу Государя». Получалось извѣстное соучастіе бояръ въ государственной власти, соучастіе по представленіямъ того времени необходимое. По поводу этой формулы и другихъ, по существу съ нею тождественныхъ («царь указалъ и бояре приговорили» и т. п.), возникаетъ вопросъ, ограничивала ли боярская дума власть царя, или же не ограничивала и имѣла лишь совѣщательный характеръ. Вопросъ этотъ разными учеными разрѣшается разно: по мнѣнію В. О. Ключевскаго, дума ограничивала власть царя, по мнѣнію В. И. Сергѣевича,—нѣтъ. Но врядъ ли можно найти одну какую либо формулу, которая бы разрѣшила споръ о правахъ боярской думы: такой формулы не было не только въ законѣ, ея повидимому не было и въ правосознаніи того времени; отношенія царя и думы опредѣлялись не тѣмъ или инымъ юридическимъ принципомъ, но фактическимъ соотношеніемъ политическихъ силъ, личнымъ вліяніемъ царя или отдѣльныхъ бояръ, т. е. условіями, которыя изъ года въ годъ, а тѣмъ болѣе изъ десятилѣтія въ десятилѣтіе могли представлять существенное различіе. Боярская дума и ея участіе въ государственномъ управленіи были тою почвою, на которой могли бы выработаться извѣстныя политическія права боярства, но до формулированныхъ правъ дѣло вообще не дошло; вліяніе думы до самаго конца ея оставалось чисто фактическимъ, не облеченнымъ въ какую либо правовую формулу, и потому дума, сама будучи лишь отра-

женіемъ извѣстнаго фактическаго соотношенія силъ, не могла являться источникомъ какихъ либо правъ и утратила свое значеніе и вліяніе, когда устранились тѣ условія, которыя въ свое время вынуждали обращеніе царей къ ея сотрудничеству.

Затѣмъ, права боярства могли бы быть за нимъ юридически закрѣплены въ томъ случаѣ, еслибы въ Московской Руси утвердился обычай брать съ царей «записи». Записью, взятою съ царя Василія Шуйскаго, онъ обязался не предавать никого смерти, «не осудя истиннымъ судомъ съ боярами», не конфисковать имѣній у родственниковъ осужденныхъ, дѣла рѣшать по розыску, ложныхъ доносчиковъ наказывать. Болѣе существенна та запись, которую далъ королевичъ Владиславъ. Въ договорѣ, заключенномъ Салтыковымъ съ Сигизмундомъ подъ Смоленскомъ (4 февр. 1610 г.) была оговорена неприкосновенность православной вѣры, было оговорено, что всѣ судятся по судебникамъ и наказываются только по суду, всѣ возвышаются только по заслугамъ, а не по одной знатности происхожденія, всѣ имѣютъ право выѣзда заграницу для науки. Запись ограничиваетъ законодательныя права царя земскимъ соборомъ, правительственныя и судебныя права соучастіемъ боярской думы. 17 августа того же 1610 г. этотъ договоръ былъ принятъ и московскимъ боярствомъ, но при этомъ изъ него было исключено постановленіе о выѣздѣ заграницу и о возвышеніи по заслугамъ, а не только по происхожденію,—это постановленіе было замѣнено прямо противоположнымъ. Наконецъ въ новой редакціи говорится только о боярской думѣ, но не о земскомъ соборѣ, какъ органѣ, соучастіе котораго признается обязательнымъ. Повидимому аналогичная запись была взята и съ Михаила Федоровича при избраніи его на царство. Но эта грамота до насъ не дошла, и точное содержаніе ея неизвѣстно. Самое же существованіе ея подтверждается рядомъ историческихъ свидѣтельствъ (Котошихина, Татищева и Страдленберга).

Что касается Алексѣя Михаиловича, то съ него записи бояре не взяли. Какъ говоритъ Котошихинъ,—потому, что «разумѣли его гораздо тихимъ». Бояре признали достаточной фактическую возможность влiять на царя и не считали нужнымъ облечь это въ формально закрѣпленное право. Но это оказалось такимъ прецедентомъ, послѣ котораго записи уже возобновлены быть не могли.

Такого рода ограниченія фактическаго характера могли продолжать оказывать свое вліяніе только, пока были на лицо тѣ условія, которыя создавали политическое вліяніе боярства. Но условія эти были очень непрочны. Реальной силы боярство не представляло. За боярами ничего не стояло. Въ народѣ они не были ни силою популярною, ни силою, отъ которой въ дѣйствительности зависѣли какіе либо классы или группы населенія. Въ совокупности бояре представляли силу, съ которой государю до извѣстной степени приходилось считаться, но она не могла быть значительною уже потому, что каждый отдѣльный бояринъ могъ подвергнуться опалѣ, быть лишеннымъ вотчинъ, и ему не на что было опереться. Каждый отдѣльный бояринъ по отношенію къ государю не являлся политическою силою. Понятно, что и совокупность бояръ при такихъ условіяхъ не

могла представлять ничего сколько нибудь внушительнаго. Къ серединѣ XVII в. это стало ясно.

IV. Третьимъ элементомъ московскаго государственнаго строя, не позволяющимъ признать наличность въ ту эпоху самодержавной власти, были земскіе соборы [1]).

Въ составъ собора входила прежде всего боярская дума съ царемъ во главѣ; члены ея, бояре, окольничьи, думные дворяне, приглашались на соборъ поголовно. Другіе разряды служилыхъ людей, какъ московскіе служилые люди (стольники, стряпчіе, дворяне московскіе), такъ и городовые, т. е. провинціальные (городовые дворяне, дѣти боярскіе, городовые стрѣльцы), посылали въ Соборъ отъ каждаго города и отъ каждаго чина по одному, по два представителя. Затѣмъ, въ составъ собора входило духовенство. Высшее духовенство,—патріархъ, митрополиты, архіепископы и епископы,—приглашались поголовно. Низшіе чины духовенства принимали участіе въ соборахъ въ качествѣ выборныхъ людей. Совокупность всего духовнаго чина, входившаго въ составъ земскаго собора, называлась «Освященнымъ соборомъ». Этотъ освященный соборъ засѣдалъ обыкновенно особо отъ остального собора. Третьимъ разрядомъ нашего земскаго собора являлись разные чины тяглыхъ людей,—гости, посадскіе, иногда крестьяне. Эти тяглые люди были представлены своими выборными. Порядокъ избранія не установился и до самаго конца существованія соборовъ. Основная мысль выборовъ сводилась къ тому, чтобы была представлена «вся земля», но осуществленіе этого принципа было крайне несовершенно.

Правительство въ своихъ созывныхъ грамотахъ, устанавливая порядокъ выборовъ на данный соборъ, всегда стремилось создать представительство отдѣльныхъ группъ населенія. Къ представительству строго территоріальному, представительству отъ данной мѣстности, какъ одного цѣлаго, въ то время повидимому не стремились. Что же касается представительства по отдѣльнымъ чинамъ, то оно въ московскую эпоху русской исторіи не могло имѣть сколько нибудь существеннаго политическаго значенія. На Западѣ было вполнѣ точно и опредѣленно организованное представительство сословное. У насъ его не могло быть по той простой причинѣ, что въ XVI, въ XVII вѣкѣ, когда собирались земскіе соборы, у насъ еще не существовало сколько нибудь опредѣленныхъ сословій съ корпоративною жизнью, съ сословными правами. Нашъ сословный строй, не только тѣ именно сословія, которыя нынѣ существуютъ, но и самый принципъ сословности—не порожденіе московскаго періода русской исторіи. Этотъ принципъ—заимствованіе съ Запада, и сословія съ опредѣленными правами, съ сословною организаціею появляются въ Россіи лишь съ XVIII вѣка. Поэтому представительство на земскихъ соборахъ не могло быть организовано на сословномъ началѣ. Въ основу представительства призывныя грамоты брали болѣе или менѣе случайную группировку обывателей по «чинамъ».

Группировка эта не является постоянною въ отдѣльныхъ

---

[1]) Памятники Русской Исторіи. Акты, относящіеся къ исторіи Земскихъ Соборовъ. М. 1909.—Тутъ же указатель литературы по этому вопросу.

созывныхъ грамотахъ. Какого-либо опредѣленнаго принципа въ нихъ проведено не было. Что самое существенное, само правительство повидимому не придавало тѣмъ или другимъ устанавливаемымъ имъ правиламъ о выборахъ обязательнаго значенія и совершенно легко мирилось съ отступленіями отъ нихъ. Если оно и считало нужнымъ съ чѣмъ либо бороться, такъ это съ уклоненіемъ отъ выборовъ, съ неявкою избранныхъ. Если же отъ какого либо города надо было прислать двухъ депутатовъ, а являлось ихъ больше, то съ этимъ легко мирились. Если надо было прислать депутата отъ посадскихъ, даннаго города и отъ крестьянъ, а пріѣзжали два человѣка отъ посадскихъ, то и противъ этого не протестовали. Въ грамотахъ иногда просто говорилось: «прислать, сколько пригоже». Правительство заботилось, чтобы отъ всѣхъ чиновъ, отъ всѣхъ разрядовъ обывателей были тѣ или другіе представители, но не придавало значенія тому, чтобы каждый чинъ былъ представленъ отъ каждаго города, отъ каждой мѣстности: крестьянинъ одной мѣстности болѣе или менѣе вѣрно представлялъ нужды и взгляды крестьянъ любой другой мѣстности. Словомъ, никакой правильности въ организаціи представительства на земскихъ соборахъ не было.

Это непостоянство состава и основаній представительства идетъ дальше и проявляется и въ непостоянствѣ способа засѣдать и выносить рѣшенія. Иногда всѣ чины сидѣли и рѣшали вмѣстѣ, но обыкновенно отдѣльныя категоріи членовъ Собора засѣдали особо. На одномъ соборѣ, на соборѣ 1642 г. члены его группировались по указаннымъ нами тремъ основнымъ разрядамъ: освященный соборъ, служилое сословіе и тяглые люди. Но обыкновенно группировка была иною, и при томъ крайне разнообразною: соборъ дѣлился на пять, на шесть, иногда даже (напр. соборъ 1566 г.) на восемь чиновъ. Именно потому, что въ основѣ представительства не лежало никакой опредѣленной идеи, кромѣ той, что должна быть представлена вся земля, никакой опредѣленной идеи не могло быть и въ самой организаціи собора.

Перейдемъ къ самому существенному для насъ вопросу,— къ вопросу, имѣлъ ли соборъ право рѣшающаго голоса, или же это было только совѣщательное учрежденіе, которое только высказывало тѣ или другіе свои взгляды, при чемъ за царемъ оставалось право рѣшить дѣла такъ или иначе.

Для того, чтобы выяснить себѣ существо земскихъ соборовъ и ихъ отношеніе къ власти московскихъ государей, надо прежде всего вовсе отбросить ту постановку вопроса, которая сводится къ дилеммѣ: рѣшающій или совѣщательный голосъ былъ у соборовъ? Эта постановка вопроса пригодна для современныхъ учрежденій, а примѣненіе къ старымъ учрежденіямъ современныхъ точекъ зрѣнія чаще всего ведетъ къ невѣрной постановкѣ вопроса, т. е. къ тому, что всякій отвѣтъ на него является тоже невѣрнымъ.

Славянофилы дали такую формулу для характеристики значенія и полномочій соборовъ: «государству неограниченное право дѣйствія и закона,—землѣ полное право мнѣнія и слова». Безпорядочный составъ соборовъ, отсутствіе всякихъ правилъ по вопросу, какія дѣла должны ставиться на обсужденіе соборовъ,

отсутствіе правилъ о значеніи соборныхъ приговоровъ—весьма и весьма предрасполагаютъ къ тому, чтобы принять эту славянофильскую, аксаковскую формулу. Но если мы обратимся къ фактамъ, то увидимъ, что эта формула, вытекающая изъ всей совокупности славянофильскаго міровоззрѣнія, противорѣчитъ фактамъ.

Были соборы, которые носили какъ бы совѣщательный характеръ. Таковъ напр. Азовскій соборъ 1642 г. На этомъ соборѣ былъ поставленъ вопросъ: принять ли Азовъ отъ казаковъ, и если принять его, то чѣмъ его держать, какъ вести войну съ турками. На вопросъ, брать ли Азовъ, соборъ отвѣтилъ утвердительно, мотивируя свой отвѣтъ тѣмъ, что Азовъ намъ нуженъ. На вопросъ, чѣмъ держать его, члены собора дали Государю рядъ указаній, выяснили ту военную силу, и тѣ источники доходовъ, на которые можно было бы вести войну. Царь Михаилъ Федоровичъ выслушалъ всѣ эти мнѣнія и рѣшилъ, что брать Азова нельзя. Дѣло въ томъ, что при обсужденіи средствъ вести войну съ турками выяснилось полное раззореніе населенія, выяснилась практическая невозможность веденія войны, невозможность скомплектовать войско и достать необходимыя денежныя средства, не смотря на все то патріотическое воодушевленіе, которымъ были проникнуты члены собора.

Тутъ мы имѣемъ рѣшеніе царя, хотя и основанное на сужденіяхъ собора, но стоящее въ формальномъ противорѣчіи съ его постановленіемъ. Но и такое чисто кажущееся противорѣчіе царскаго рѣшенія постановленію собора не всегда было возможно. Михаилъ Федоровичъ въ началѣ XVII вѣка не разъ обращался къ соборамъ съ просьбою «дать денегъ» и потомъ собиралъ опредѣленные соборомъ налоги, ссылаясь на соборное постановленіе. Эти ссылки были бы излишни, еслибы вся полнота власти принадлежала царю.

Алексѣй Михаиловичъ облекъ важнѣйшій законодательный актъ своего времени, Уложеніе 1649 года, въ форму соборнаго приговора. На дѣлѣ повидимому это Уложеніе было составлено помимо собора. Но если тѣмъ не менѣе царю показалось необходимымъ освятить его авторитетомъ собора, то значитъ, въ томъ была нужда.

На соборѣ 1566 г. царь Іоаннъ Грозный ставитъ вопросъ, воевать ли съ Польшею изъ за Ливонскихъ городовъ. На этомъ соборѣ были созваны служилые люди, т. е. именно тѣ солдаты и офицеры, которымъ бы пришлось вести войну. Ихъ мнѣнія, мнѣнія солдатъ, спрашиваетъ царь, вовсе не склонный поступаться своею свободою и властью, спрашиваетъ въ самый разгаръ опричнины. Для того, чтобы спросить совѣта и потомъ поступить по своему онъ этого не сталъ бы дѣлать. Мы видимъ, что въ этихъ случаяхъ участіе собора признается нужнымъ и для установленія налога, и для изданія Уложенія, и для того, чтобы начать войну. Но бывали также случаи, что царь налоги устанавливалъ и законы издавалъ, и начиналъ войну безъ собора. Значитъ, онъ соборомъ связанъ не былъ. Формально это право однако никакимъ актомъ за царемъ признано не было, а фактическая возможность устанавливать налоги или вести войну по собственному усмотрѣнію у царя была не всегда.

Въ XVI вѣкѣ московское государство только что склады-

валось. Въ началѣ XVII вѣка сложившаяся было организація была расшатана смутнымъ временемъ и отъ него не скоро оправилась. Втеченіе этихъ двухъ вѣковъ власть была слаба. Физической силы для властвованія надъ всѣмъ населеніемъ, для принужденія его у нея не было, нравственнаго авторитета тоже было мало. И вотъ для того, чтобы обезпечить своимъ велѣніямъ должный нравственный авторитетъ, она облекала ихъ въ форму приговора всей земли. Взыскать налогъ, необходимость котораго признана всею землею, было конечно легче, чѣмъ взыскать налогъ, установленный однимъ царемъ. Ввести Уложеніе, одобренное всею землею, легче, чѣмъ еслибы оно имѣло подпись одного царя. Для войны, затѣвавшейся тѣмъ или инымъ московскимъ царемъ, мнѣніе служилыхъ людей имѣло особенное значеніе. При томъ характерѣ довольно безпорядочной милиціи, который носило московское войско, вести войну, которой войско не хотѣло, для правительства фактически было очень трудно.

Такимъ образомъ, не было никакихъ правилъ по вопросу о томъ, когда царь долженъ созывать соборъ: созывалъ, когда чувствовалъ, что надо. Не было никакихъ правилъ по вопросу о юридической силѣ соборнаго постановленія, о томъ, обязательно ли оно для царя, или нѣтъ. Путемъ собора власть выясняла тотъ или другой вопросъ, устанавливала, что можно сдѣлать, заручалась поддержкою излюбленныхъ людей всей земли. Формально соборъ власти царя не ограничивалъ. Но формально и неограниченность царской власти тоже установлена не была. Отношенія были не юридическія, но чисто фактическія и зависѣвшія отъ обстоятельствъ.

Политическій вѣсъ соборовъ опредѣляется довольно сложными условіями. При этомъ характерно слѣдующее различіе между нашими соборами и собраніями государственныхъ чиновъ, въ XIV, въ XV вв. существовавшими на Западѣ Европы и вообще представляющими много аналогичныхъ чертъ съ Соборами. На Западѣ Европы собранія государственныхъ чиновъ были представителями трехъ сословій,—дворянства, духовенства и городовъ,—изъ которыхъ каждое являлось извѣстною организованною политическою силою. Органомъ, черезъ который дѣйствовали эти силы, противополагавшія себя государству, и было собраніе государственныхъ чиновъ. Соборы не являлись чьимъ либо органомъ: въ государствѣ не было силы, сколько нибудь организованной, которая могла бы противополагать свои интересы или свою волю волѣ царя. Духовенство, кромѣ патріарховъ, никогда у насъ политическихъ претензій не высказывало. Служилое сословіе пользовалось своимъ служебнымъ вліяніемъ и своими помѣстьями только по милости царя и всегда могло лишиться по его указу той или другой должности и самихъ помѣстій, даже вотчинъ. Посадскіе, крестьяне, даже гости, представляли сѣрую, некультурную массу, неорганизованную, которая никакихъ политическихъ претензій не имѣла, а еслибы и имѣла, то во всякомъ случаѣ была совершенно неспособна ихъ осуществить. Такимъ образомъ, соборъ не представлялъ никакихъ классовыхъ или политическихъ силъ, въ чемъ либо ограничивающихъ власть московскихъ государей, противополагающихъ ихъ правамъ, правамъ государства, какія либо свои сепаратныя права или привилегіи. Ничѣмъ подобнымъ земскій со-

боръ московской эпохи не могъ являться. Онъ не былъ учрежденіемъ, направленнымъ противъ Государя, наоборотъ, это былъ органъ, через посредство котораго московскіе Государи подкрѣпляли свою власть поддержкою «всей земли» въ тѣхъ случаяхъ, когда чувствовали эту власть слишкомъ слабою для того или другого мѣропріятія.

Государственные чины Запада были учрежденіемъ, ослаблявшимъ королевскую власть, умалявшимъ ее на всю ту сумму власти и вліянія, которыми сами обладали. Наши земскіе соборы, наоборотъ, были органомъ, который увеличивалъ власть правительства въ разстроенномъ, дезорганизованномъ государствѣ, и увеличивалъ ее именно на всю ту сумму силы и вліянія, которымъ самъ пользовался въ глазахъ населенія. Государственные чины—источникъ слабости и ограниченности королевской власти на Западѣ. Соборы—не источникъ, но лишь проявленіе слабости власти въ Россіи.

Однако, если мы посмотримъ на эти соборы именно съ той точки зрѣнія, которая насъ теперь интересуетъ, а именно съ точки зрѣнія исторіи самодержавія, то должны будемъ сказать, что пока существовали соборы, пока власть обращалась къ нимъ за помощью, самодержавія не было, ибо царская власть еще не была самодостаточна. Она нуждалась въ томъ, чтобы опираться на что то другое, на голосъ всей земли, и была вынуждена опираться на него въ отдѣльныхъ частныхъ случаяхъ. Для царской власти соборы не были опасны. Какъ только она почувствовала себя достаточно сильною, чтобы въ отдѣльныхъ случаяхъ дѣйствовать помимо соборовъ, она перестала ихъ созывать. И этимъ дѣло кончилось. У соборовъ не было такихъ правъ, которыя бы заставляли власть созывать ихъ и тогда, когда она сама для себя уже не чувствовала въ нихъ нужды. Но относительно всей той эпохи, когда существовали земскіе соборы, нельзя говорить, что существовала самодержавная царская власть: у этой власти не было самодостаточности, не было полной независимости.

V. Временемъ, когда у насъ въ Россіи твердо и ясно установилось самодержавіе, является царствованіе Петра 1-го. Онъ уничтожилъ тѣ силы, которыя такъ или иначе могли идти противъ самодержавной власти царей, и тѣ проявленія, которыя свидѣтельствовали о ея недостаточной силѣ.

Боярство, какъ политическая сила, какъ мы видѣли, сама по себѣ никогда не была велика и никогда не пользовалась популярностью въ народѣ. Справиться съ нею Петру ничего не стоило. Боярская дума не собиралась; съ 1700 г. она перестала существовать, какъ учрежденіе; въ бояре никто не «сказывался», и боярство само по себѣ, почти даже незамѣтно, сошло со сцены.

Съ патріаршествомъ справиться было труднѣе, но Петръ проявилъ достаточно твердости, и патріаршій престолъ былъ упраздненъ. Когда въ 1700 г. умеръ патріархъ Адріанъ, на его мѣсто не было поставлено другого. Правда, сначала на него былъ назначенъ Стефанъ Яворскій съ титуломъ мѣстоблюстителя патріаршаго престола, но на томъ дѣло и остановилось, и впослѣдствіи вмѣсто патріаха была учреждена Духовная Коллегія. При изданіи регламента этой коллегіи Петръ счелъ нужнымъ подробно мотивировать резонность и пользу подобной реформы.

Очевидно, что произвести подобный переворотъ было все таки не такъ то просто. Но во всякомъ случаѣ Петръ его произвелъ, и царская, а потомъ императорская власть лишилась того противника, который одинъ могъ быть ей сколько нибудь опасенъ.

Что же касается земскихъ соборовъ, то съ ними покончить было всего проще: какъ только власть почувствовала себя достаточно сильною, чтобы просто приказывать то или другое отъ своего имени, не облекая этихъ приказовъ въ форму приговора всей земли, правительство перестало ихъ созывать.

Итакъ, съ Петра Великаго не стало патріаршества, не стало боярства, земскіе соборы не собираются. Такимъ образомъ, начиная съ царствованія Петра, царская, а потомъ и императорская власть оказалась на дѣлѣ ничѣмъ не ограниченною и достаточно сильною, чтобы дѣйствовать вполнѣ независимо отъ чьей бы то ни было поддержки.

Въ это царствованіе неограниченность власти, ея самодержавный характеръ впервые получаетъ и свою юридическую формулировку въ законѣ, получаетъ значеніе не только факта, но и юридическаго принципа. Этотъ принципъ былъ установленъ, во первыхъ, въ Воинскомъ Уставѣ, а во вторыхъ, въ Духовномъ Регламентѣ. Въ Воинскомъ Уставѣ говорится: «Его Величество есть самовластный монархъ, который никому на свѣтѣ о своихъ дѣлахъ отвѣту дать не долженъ». Въ это же царствованіе было издано и офиціальное теоретическое обоснованіе самодержавной власти. Ѳеофанъ Прокоповичъ написалъ по порученію Петра трактатъ, въ которомъ, исходя изъ Священнаго Писанія и изъ господствовавшихъ тогда политико-философскихъ воззрѣній, доказывалъ неограниченность царской или императорской власти. Этотъ трактатъ, «Правда воли Монаршей», потомъ былъ распространенъ въ значительномъ количествѣ экземпляровъ въ нашемъ обществѣ, а въ XIX столѣтіи былъ включенъ и въ Общее Собраніе Законовъ Россійской Имперіи.

## § 2. Попытки ограниченія самодержавія въ Россіи.—XVIII вѣкъ.

Корсаковъ. Воцареніе Императрицы Анны Іоанновны.—П. Милюковъ. Изъ исторіи русской интеллигенціи. 1902 г.—Ключевскій. Курсъ русской исторіи, томъ IV, стр. 358—390.

Почти немедленно послѣ смерти Петра I, осуществившаго во всей полнотѣ принципъ самодержавія, начинаются и попытки его ограниченія.

Для того, чтобы представить себѣ все значеніе и весь смыслъ этихъ попытокъ, слѣдовало бы разсмотрѣть тѣ общественныя теченія, которыя къ нимъ привели. Но это конечно завело бы насъ слишкомъ далеко за рамки государственнаго права. Теперь, въ этомъ курсѣ мы можемъ остановиться только на одномъ вопросѣ: въ чемъ именно заключались офиціальныя попытки измѣнить у насъ форму правленія.

Первою изъ этихъ попытокъ ограничить самодержавіе были предложенныя Императрицѣ Аннѣ Іоанновнѣ кондиціи при избраніи ея на престолъ Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ.

Когда наканунѣ дня, назначеннаго для его свадьбы съ княжною

Екатериною Алексѣевною Долгоруковой, 18-го января 1730 г. скоропостижно скончался Петръ II, и такимъ образомъ прекратилась мужская линія дома Романовыхъ, Верховный Тайный Совѣтъ самъ, по собственному избранію, пригласилъ на русскій престолъ курляндскую герцогиню Анну Іоанновну, младшую дочь царя Іоанна Алексѣевича, брата Петра I-го. Это приглашеніе само по себѣ было актомъ самовластія со стороны Верховнаго Тайнаго Совѣта, такъ какъ по тестаменту Екатерины I наслѣдникомъ являлся голштинскій герцогъ Петръ, сынъ Анны Петровны, умершей до Петра II-го, который впослѣдствіи и занялъ русскій престолъ (Петръ III). Къ этому времени Верховный Тайный Совѣтъ состоялъ изъ четырехъ князей Долгорукихъ, двухъ князей Голицыныхъ, графа Головкина и барона Остермана. По инціативѣ Дмитрія Михайловича Голицына, который былъ вообще иниціаторомъ и самой кандидатуры Анны Іоанновны, 19-го января, въ ту же ночь, когда Совѣтъ остановилъ свой выборъ на Аннѣ Іоанновнѣ, какъ преемницѣ Петра II, Совѣтъ выработалъ и «пункты», которые предположилъ предложить Императрицѣ.

Этими пунктами Императрица обязывалась безъ согласія Верховнаго Тайнаго Совѣта: не вступать въ бракъ, не начинать войны и не заключать міра, не жаловать никого въ чины выше полковника, а въ придворные чины вообще, не отнимать у шляхетства вотчинъ и деревень, деревнями и вотчинами никого не жаловать, государственные доходы въ расходъ не употреблять; кромѣ того постановлялось, чтобы гвардіи и прочимъ полкамъ быть подъ вѣдѣніемъ Верховнаго Тайнаго Совѣта. Содержаніе этихъ пунктовъ приводитъ нѣкоторыхъ историковъ, шведскихъ (напр. Іерне) и русскихъ (Милюкова), къ убѣжденію, что эти пункты, какъ будто спѣшно составленные, съимпровизованные въ ночь съ 19 на 20 января, въ сущности являются перенесеніемъ къ намъ тѣхъ полномочій, которыми пользовался въ смыслѣ ограниченія королевской власти шведскій государственный совѣтъ. Но въ Швеціи въ то время былъ не только государственный совѣтъ, такъ или иначе ограничивавшій власть короля, тамъ было еще собраніе государственныхъ чиновъ, такъ называемый ригсдагъ, до извѣстной степени представлявшій всѣ сословія.

Про попытку членовъ Верховнаго Тайнаго Совѣта принято говорить, что они желали установить въ Россіи вмѣсто монархической власти власть Совѣта, власть тѣхъ двухъ фамилій, Голицыныхъ и Долгорукихъ, изъ которыхъ состоялъ самъ Совѣтъ, и которыя были сами яркими представителями старыхъ боярскихъ стремленій. Вмѣстѣ съ тѣмъ крайне распространено то мнѣніе, что эта попытка Верховнаго Тайнаго Совѣта нашла себѣ единодушный отпоръ во всемъ дворянствѣ, или, какъ тогда выражались, во всемъ шляхетствѣ. Считаютъ, что оно все возстало противъ какого бы то ни было ограниченія императорской власти, и что по его требованію самодержавіе было возстановлено. Но послѣднія изслѣдованія показали, что намѣренія членовъ Тайнаго Совѣта были совершенно иными, и что отношеніе дворянства къ ограниченію самодержавной власти точно такъ же было далеко не то, какимъ его принято было изображать до сихъ поръ.

Эти пункты, опредѣлявшіе отношеніе императрицы къ Верховному Тайному Совѣту, составляли только часть плана, который имѣли въ виду его члены. Общій планъ представлялся въ слѣдующемъ видѣ.

Верховная власть принадлежитъ Императрицѣ совмѣстно съ Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ, состоящимъ изъ 10—12 лицъ изъ знатнѣйшихъ фамилій. Сенатъ изъ 30—36 членовъ предварительно разсматриваетъ дѣла, вносимыя въ Совѣтъ, а также является высшею судебною инстанціею. Палата низшаго шляхетства изъ 200 членовъ охраняетъ права этого сословія въ случаѣ нарушенія ихъ Совѣтомъ. Палата городскихъ представителей, по два отъ каждаго города, вѣдаетъ торговыя дѣла и интересы простого народа.

Еслибы этотъ проектъ получилъ свое осуществленіе, Россія обратилась бы въ такую же сословную монархію, какихъ въ ту эпоху и въ особенности немного ранѣе не мало было въ Европѣ. Самъ же этотъ проектъ въ своихъ подробностяхъ является подражаніемъ шведскому устройству, но не въ томъ его видѣ, какой оно имѣло въ началѣ XVIII вѣка, а въ томъ, какой оно имѣло раньше, до конца XVII вѣка (до самодержавныхъ реформъ Карла XI).

Но проектъ сразу опубликованъ не былъ. Его собирались опубликовать сначала 2—3 февраля, т. е. немедленно послѣ полученія отъ Анны извѣщенія, что она принимаетъ престолъ на предложенныхъ кондиціяхъ, но потомъ опубликованіе проекта въ его цѣломъ было еще отложено на нѣсколько дней.

Для того, чтобы выяснить себѣ ходъ дальнѣйшихъ событій, надо имѣть въ виду, что они происходили въ Москвѣ, куда на предполагавшуюся 19 января свадьбу Петра II-го съѣхались высшія государственныя учрежденія, болѣе половины всѣхъ тогдашнихъ бывшихъ въ Россіи гражданскихъ и военныхъ чиновъ [1]) и значительная часть отставного, почему либо не служащаго родовитаго и богатаго шляхетства. Можно сказать, что въ тѣ дни въ Москвѣ была собрана вся вліятельная Россія. Пункты, предложенные Аннѣ Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ, немедленно же стали извѣстны всей этой собравшейся въ Москвѣ публикѣ. Они произвели на нее огромное впечатлѣніе. Шляхетство и генералитетъ раздѣлились на двѣ партіи. Часть находила, что самодержавіе вообще упразднять въ Россіи нельзя, что уже поэтому планъ членовъ Верховнаго Тайнаго Совѣта долженъ быть отвергнутъ. Другіе, несомнѣнно значительное большинство, находили, что такъ или иначе ограничить власть императрицы слѣдуетъ, но при этомъ возмущались тѣмъ, что пункты устанавливали только тѣ или другія права Верховнаго Тайнаго Совѣта. Въ этомъ видѣли стремленіе его членовъ захватить власть въ свои руки. Дальнѣйшій же планъ кн. Голицына оставался неизвѣстнымъ.

Наконецъ 1-го февраля отъ Анны было получено согласіе на пункты. Тѣмъ временемъ напряженное недовольство пунктами Верховнаго Тайнаго Совѣта все росло. Начали появляться дру-

---

[1]) Всего генералитета считалось 170 человѣкъ, изъ нихъ въ Москву пріѣхало 87; офицерскихъ чиновъ было около 2.000, въ Москвѣ было около 1.100.

гіе проекты, въ томъ или другомъ видѣ ограничивавшіе императорскую власть, напр. проектъ, выработанный Татищевымъ, извѣстнымъ русскимъ историкомъ, и находившій поддержку главнымъ образомъ въ генералитетѣ. Подъ нимъ подписалось около 250 человѣкъ. Потомъ вырабатывались еще и другіе проекты, изъ которыхъ нѣкоторые собирали подъ собою до 750 подписей. Всѣ эти проекты вносились въ Верховный Тайный Совѣтъ всякимъ желающимъ и тамъ обсуждались.

Всѣ они отличались другъ отъ друга сравнительно мелкими подробностями, главнымъ образомъ тѣмъ, давали ли они преимущество болѣе крупному и сановитому шляхетству, или же рядовому, мелкому. Въ спорахъ между этими группами, между авторами отдѣльныхъ проектовъ, прошло все время до пріѣзда императрицы въ Москву, т. е. до 1-го февраля. Къ этому времени окончательно выяснилось, что никакого общаго проекта, на которомъ всѣ могли бы примириться, нѣтъ. Верховный Тайный Совѣтъ, отвѣчая въ этомъ отношеніи желанію повидимому громаднаго большинства съѣхавшихся въ Москву дворянъ, пришелъ къ тому рѣшенію, что надо такъ или иначе еще выработать условія новаго государственнаго строя и поручить эту работу особому установленію. Въ этомъ разногласія не было. Разногласіе оказалось въ томъ, что по мнѣнію Верховнаго Тайнаго Совѣта будущее государственное устройство должно было быть установлено особымъ учрежденіемъ, состоящимъ изъ лицъ, избранныхъ Совѣтомъ, Сенатомъ и генералитетомъ. Между тѣмъ и шляхетство требовало своего представительства въ этомъ учрежденіи. Верховники на это не шли.

Такимъ образомъ, всѣ партіи, желавшія того или другого ограниченія самодержавія, оказались врагами Верховнаго Тайнаго Совѣта. Но были партіи и чисто самодержавныя, хотя онѣ и составляли несомнѣнное меньшинство, и при томъ незначительное. Эти партіи конечно тоже были противъ Совѣта.

14 февраля, пріѣхавъ къ Москвѣ, но въ Москву еще не въѣзжая, Анна еще разъ подтвердила пункты и обѣщала соблюдать ихъ всю жизнь.

Тѣмъ временемъ въ Москвѣ продолжалась политическая работа. Дворяне, съѣхавшіеся на свадьбу Петра II, оставались въ Москвѣ, выжидая представленія Императрицѣ и коронаціи. 25 февраля нѣсколько лицъ изъ шляхетства, человѣкъ 200, явились представляться Императрицѣ. Это были все больше приверженцы самодержавной партіи, которые по одиночкѣ собрались во дворецъ и просили аудіенціи. Къ этому времени настроеніе отдѣльныхъ группъ окончательно выяснилось: небольшая группа гвардейскихъ офицеровъ стояла за возстановленіе самодержавія, остальное шляхетство, имѣя въ этомъ отношеніи своимъ главою Татищева, требовало созыва собранія изъ генералитета и шляхетства для выработки новаго закона о государственномъ устройствѣ.

Когда къ собравшимся во дворецъ дворянамъ вышла Императрица, Татищевъ прочелъ ей челобитную, въ которой просилъ о созваніи собранія изъ шляхетства (по два человѣка отъ каждой фамиліи), генералитета и офицеровъ для созданія новыхъ учрежденій, ограничивающихъ императорскую власть. Она ожидала совсѣмъ не того. Она думала, что ее будутъ про-

сить о воспринятіи самодержавія. Не смотря однако на то, что эта челобитная вызывала и нѣкоторые протесты со стороны бывшихъ тутъ же офицеровъ, Анна ее взяла и надписала на ней «быть по сему». Но тутъ поднялись крики: офицеры гвардіи были недовольны челобитной. Тогда Императрица приказала дворянству обсудить, придти къ соглашенію, а сама удалилась обѣдать. Когда она пообѣдала, то ей поднесли новую, тутъ же написанную челобитную. Въ первой ея части говорилось, что въ благодарность за то, что государыня утвердила первую челобитную, ее просятъ воспринять самодержавную власть, а во второй части,—что на основаніяхъ той челобитной, т. е. совмѣстно со шляхетствомъ, ее просятъ установить «форму правительства для предбудущихъ временъ». Тутъ какимъ то непонятнымъ образомъ соединялись и просьба о возстановленіи самодержавія, и просьба о созывѣ учредительнаго собранія для ограниченія этого самодержавія. Императрица обратила вниманіе на первую часть этой новой челобитной и спросила тутъ же стоявшихъ членовъ Верховнаго Совѣта, согласны ли они, чтобы она приняла то, что ей предлагаетъ «ея народъ». Тѣмъ оставалось только согласиться. Анна потребовала, чтобы ей подали подписанные ею пункты, и тутъ же разорвала ихъ. На этомъ и кончилась первая попытка такъ или иначе ограничить самодержавную власть въ Россіи.

Удивляться неудачѣ этой попытки нельзя: наше дворянство того времени въ массѣ было на столько мало культурно и въ общемъ и въ политическомъ смыслѣ, что выработать какой либо проектъ реформы и затѣмъ провести его оно конечно не было способно.

Послѣ этой попытки, въ теченіе всего XVIII вѣка плановъ ограниченія самодержавія болѣе не возникаетъ. Въ эту эпоху недовольство тѣмъ или другимъ Государемъ вызывало не столько стремленіе замѣнить самодержавную его власть какою либо иною, сколько стремленіе передать эту власть изъ рукъ лица неспособнаго въ руки другого,—или того, кого считали самого болѣе способнымъ, или того, относительно котораго думали, что на него легче будетъ вліять въ желательную сторону. XVIII вѣкъ не есть вѣкъ конституціонныхъ проектовъ, это вѣкъ дворцовыхъ переворотовъ. Послѣднимъ пріемомъ этого рода было убійство Императора Павла Петровича, въ которомъ принимали участіе лица, наиболѣе близкія къ Императору.

### § 3. Попытки ограниченія самодержавія въ Россіи.—Царствованіе Императора Александра I.

Пыпинъ. Общественное движеніе въ Россіи при Александрѣ I. Третье изданіе 1900 г.—Самые проекты Сперанскаго изданы „Русскою Мыслью“ въ 1905 г.: Планъ Государственнаго Преобразованія гр. М. М. Сперанскаго.—В. Е. Якушкинъ. Государственная власть и проекты государственной реформы въ Россіи 1906 г.—В. Г. Щегловъ. Государственный Совѣтъ въ царствованіе Императора Александра I. 1895.

Царствованіе Императора Александра I есть эпоха почти непрестанныхъ, но въ концѣ концовъ безплодныхъ конституціонныхъ попытокъ самого Императора.

Еще въ царствованіе Павла I-го, въ 1797 г. Александръ

поручилъ гр. Чарторыскому составить проектъ манифеста, который предполагалъ обнародовать при своемъ будущемъ вступленіи на престолъ: въ этомъ манифестѣ должны были быть указаны неудобства неограниченной монархіи и намѣреніе Александра дать Россіи конституціонныя учрежденія и затѣмъ, когда они будутъ окончательно организованы, отречься отъ престола для того, чтобы народъ могъ избрать на престолъ другое лицо, болѣе способное управлять Россіею. Проектъ манифеста былъ составленъ, Александръ очень благодарилъ его автора, но манифестъ этотъ опубликованъ не былъ.

Немедленно по вступленіи на престолъ Александръ принялся за дѣло введенія въ Россіи ограниченной, конституціонной монархіи. Первоначально у него и у его близкихъ возникло предположеніе сообщить Сенату «права корпуса политическаго». Но эта дѣйствительно неудачная мысль была скоро оставлена. Какъ впослѣдствіи (въ 1809 г.) писалъ по этому поводу Сперанскій, «бытіе политическое образуется не словами, а внутреннимъ началомъ, изъ котораго составъ его (учрежденія) слагается. Никогда мѣсто, по существу своему исполнительное и во всѣхъ отношеніяхъ отъ произволенія державной власти зависящее, не можетъ принять на себя характера политическаго, не можетъ замѣнить сословіе государственное, составленное путемъ народнаго представленія» [1]).

Въ 1803 г. къ составленію конституціонныхъ проектовъ былъ привлеченъ Сперанскій. Эта его работа дошла до насъ лишь въ черновикѣ. Судя по нему, Сперанскій не считалъ въ то время возможнымъ немедленное введеніе конституціонныхъ учрежденій въ Россіи. Онъ предполагалъ необходимымъ «пріуготовить Россію къ воспринятію истинныхъ формъ монархическихъ» лишь рядомъ постепенныхъ реформъ. И Александръ, и Сперанскій называли «истинною монархіею» только монархію ограниченную, конституціонную. Самодержавную же монархію они относили къ деспотіямъ, къ неправильнымъ формамъ государственнаго устройства. По этому проекту Сперанскаго пріуготовленіе къ воспріятію истинныхъ формъ монархическихъ должно было состоять пока въ реформѣ Сената: онъ долженъ былъ быть раздѣленъ на двѣ части: Сенатъ законодательный и Сенатъ исполнительный, который бы вѣдалъ судъ и управленіе. Этому раздѣленію приписывалось то значеніе, что оно пріучитъ народъ различать законодательство отъ управленія и суда. До того времени все было смѣшано. Потомъ, когда бы народъ привыкъ къ этому раздѣленію, можно было бы Сенатъ законодательный замѣнить представительнымъ учрежденіемъ. Этотъ планъ повидимому не удовлетворилъ Императора. Но онъ не оставилъ своего стремленія, и въ 1804 г. порученіе написать конституцію было дано нѣкоему Розенкампфу, чиновнику комиссіи составленія законовъ. Его планъ тоже не получилъ дальнѣйшаго движенія, такъ какъ къ тому времени Александръ былъ отвлеченъ отъ дѣлъ внутренняго управленія начавшимися войнами съ Наполеономъ.

Но и въ эпоху войнъ Государь все таки не отказывался отъ своего намѣренія установить въ Россіи истинныя формы монар-

---

[1]) Планъ государственнаго преобразованія, изданіе „Русской Мысли," стр. 89—90.

хическія. На это имѣются несомнѣнныя указанія. Въ перерывѣ между наполеоновскими войнами, въ 1808 г. Александръ снова принялся за проекты конституціи. Составленіе проекта было опять поручено Сперанскому; въ это время онъ уже сталъ ревностнымъ сторонникомъ немедленнаго ограниченія самодержавія.

Сперанскій находилъ, что условія введенія конституціи у насъ особенно благопріятны: «конституціи почти во всѣхъ государствахъ устрояемы были въ разныя времена, отрывками, и по большей части среди жестокихъ политическихъ превращеній. Россійская конституція одолжена будетъ бытіемъ своимъ не воспаленію страстей и крайности обстоятельствъ, но благодѣтельному вдохновенію верховной власти, которая, устроивъ политическое бытіе своего народа, можетъ и имѣетъ всѣ способы дать ему самыя правильныя формы» [1]. «Никакое правительство, съ духомъ времени не сообразное, противъ всемощнаго его дѣйствія устоять не можетъ» [2]. «Тщетно власть державная силилась удержать его напряженіе; сопротивленіе ея воспалило только страсти, произвело волненіе, но не остановило перелома. Сколько бѣдствій, сколько крови можно было сберечь, еслибы правители державъ, точнѣе наблюдая движеніе общественнаго духа, сообразовались ему въ началахъ политическихъ системъ, и не народъ приспособляли къ правленію, но правленіе къ состоянію народа» [3].

Сперанскій горячо принялся за работу, и къ октябрю 1809 г. былъ готовъ «планъ государственнаго образованія», одинъ изъ наиболѣе подробно и детально разработанныхъ конституціонныхъ проектовъ, когда либо существовавшихъ. Въ этой работѣ во всей своей силѣ сказался совершенно исключительный творческій умъ Сперанскаго.

Прежде чѣмъ приступить къ разсмотрѣнію самыхъ учрежденій, проектированныхъ Сперанскимъ, остановимся хотя бы бѣгло на основныхъ идеяхъ составленнаго проекта «Государственнаго Уложенія».

Главою государства, къ которому сходятся всѣ дѣла, и законодательныя, и исполнительныя, и судебныя,—является Государь. При немъ въ качествѣ установленія, или по тогдашней терминологіи «сословія» совѣщательнаго состоитъ Государственный Совѣтъ. Въ него сходятся всѣ тѣ дѣла, которыя должны быть представлены на разрѣшеніе Государю, и законодательныя, и судебныя, и исполнительныя. Заключеніе Совѣта ни въ чемъ не связываетъ Государя. Это, по мысли Сперанскаго, только совѣтъ лицъ, обладающихъ техническимъ опытомъ въ дѣлахъ управленія.

Помимо Государя и Государственнаго Совѣта во всѣхъ остальныхъ учрежденіяхъ строго проведено начало раздѣленія властей: законодательной, судебной и исполнительной. Законодательная власть осуществлялась по проекту совмѣстно Государемъ и Государственною Думою, исполнительная принадлежала правительству, т. е. Государю съ министрами, судебная власть цѣликомъ передавалась судьямъ, избраннымъ самимъ народомъ.

---

[1] Введеніе къ уложенію государственныхъ законовъ, въ изд. „Русской Мысли", стр. 15.

[2] Тамъ же, стр. 16.

[3] Тамъ же, стр. 19.

Начало раздѣленія властей проведено не только въ центральныхъ, но и въ мѣстныхъ учрежденіяхъ сверху до низу. Каждая изъ этихъ властей имѣетъ, такъ сказать, свою серію учрежденій. Органами для дѣлъ законодательныхъ являются: Государственная Дума, губернская дума, окружная дума и волостная дума. Органами управленія являются: въ центрѣ министерства, затѣмъ управленіе губернское, управленіе окружное и управленіе волостное. Органами суда: сенатъ судебный, судъ губернскій, судъ окружной и судъ волостной.

Строй всѣхъ этихъ учрежденій въ основныхъ чертахъ сводился къ слѣдующему.

Волостныя думы должны были собираться каждые три года; онѣ состояли изъ всѣхъ владѣльцевъ недвижимой собственности данной волости [1]) и изъ представителей отъ государственныхъ крестьянъ, по одному на 500 душъ. Всѣ голоса въ волостной думѣ были равны. Волостная дума избирала членовъ волостного правленія и волостного суда и составляла списокъ 20-ти отличнѣйшихъ гражданъ. На тѣ должности по волостному управленію, которыя замѣщались по назначенію отъ правительства, могли назначаться только лица, внесенныя въ этотъ списокъ. Кромѣ того волостная дума принимала отъ волостного управленія отчеты въ употребленіи суммъ и избирала извѣстную часть членовъ окружной думы. По тѣмъ дѣламъ, которыя выходили изъ круга вѣдомства волостной думы, она представляла въ окружную думу о нуждахъ волости. Представителемъ правительства въ волости былъ волостной начальникъ, при которомъ состоялъ выбранный волостною думою волостной совѣтъ.

Совершенно аналогичны по своей организаціи также и учрежденія округа: окружная дума избрала членовъ окружного совѣта и окружного суда и составляла списокъ 20 отличнѣйшихъ гражданъ, кандидатовъ для замѣщенія въ округѣ должностей по назначенію отъ правительства; затѣмъ окружная дума принимала отчеты окружного начальства, избирала соотвѣтственную часть членовъ губернской думы, представляла ей о нуждахъ округа. Представителемъ правительства въ окружномъ управленіи являлся вице-губернаторъ.

Учрежденія губерніи построены по той же схемѣ.

Относительно управленія губернскаго Сперанскій усматривалъ главный его тогдашній недостатокъ, сохранившійся и по настоящее время, въ томъ, что губернатору подчинены только нѣкоторыя части управленія, а на другія онъ не имѣетъ почти никакого вліянія. Отсюда отсутствіе единства управленія. Поэтому онъ предполагалъ создать въ губерніи «губернское правительство» подъ начальствомъ губернатора, который имѣетъ надзоръ за всѣмъ, и черезъ котораго ведутся сношенія всѣхъ учрежденій съ министерствомъ. Въ каждой губерніи имѣется совѣтъ, собирающійся разъ въ году. Онъ состоитъ изъ депутатовъ всѣхъ сословій, имѣющихъ въ губерніи недвижимую собственность. Губернаторъ даетъ совѣту отчетъ въ употребленіи суммъ на земскія нужды.

---

[1]) Такимъ образомъ въ основу выборовъ былъ положенъ имущественный цензъ, причемъ однако размѣры его указаны не были. За духовенствомъ и „рабочимъ народомъ“ (не имѣвшимъ недвижимой собственности) признавались гражданскія права, но не признавалось правъ политическихъ.

Въ центральномъ правительствѣ устанавливалось три учрежденія, равныя по своему положенію: Государственная Дума для дѣлъ законодательныхъ, Сенатъ для дѣлъ судебныхъ и Министерство для дѣлъ исполнительныхъ.

Государственная Дума должна была избираться губернскими думами, но въ отличіе отъ нихъ собиралась не разъ въ три года, а ежегодно, «по коренному закону», т. е. не по созыву Государемъ,—въ сентябрѣ мѣсяцѣ, на срокъ, сообразный количеству дѣлъ. Для изданія закона необходимо согласіе Думы и утвержденіе Государя. Сравнительно съ тѣмъ, что въ настоящее время признается необходимымъ для законодательныхъ представительныхъ учрежденій, Дума по плану Сперанскаго была лишена права законодательной инціативы. Все благое должно исходить только отъ Государя, народное представительство имѣетъ своею задачею только умѣрять злоупотребленія властью. Въ этомъ надо видѣть дань духу времени: тогда и наиболѣе передовыми людьми признавалось, что въ монархіяхъ право иниціативы закона можетъ принадлежать только государю.

Исполнительная власть принадлежитъ правительству, т. е. Государю съ министерствами. Каждый актъ державной власти долженъ быть контрасигнированъ министромъ, отвѣтственнымъ передъ Думою. Отсутствіе дѣйствительной отвѣтственности министровъ представлялось Сперанскому самымъ существеннымъ недостаткомъ нашего административнаго строя того времени (съ тѣхъ поръ въ этомъ отношеніи не измѣнившагося). Для осуществленія этой отвѣтственности министровъ Думѣ предоставлено право выходить изъ того пассивнаго состоянія, какое ей вообще предоставлялъ Сперанскій, лишавшій ее законодательной иниціативы. Дума могда дѣлать «представленія» въ случаяхъ: «1) когда какою-либо мѣрою правительства явное будетъ сдѣлано нарушеніе коренному Государственному Закону, какъ то личной или политической свободѣ, 2) когда правительство въ установленный срокъ не представитъ узаконенныхъ отчетовъ. Въ сихъ только двухъ случаяхъ законодательное сословіе можетъ собственнымъ своимъ движеніемъ, предваривъ однако же правительство, предложить дѣло на уваженіе и возбудить узаконеннымъ порядкомъ слѣдствіе противъ того министра, который подписалъ сію мѣру» [1]). При этомъ судебное слѣдствіе возбуждалось противъ министра собственною властью Думы, которая лишь предваряла о томъ правительство.

По отношенію къ Министерству Сперанскимъ былъ предположенъ цѣлый рядъ мѣръ. Помимо точнаго установленія отвѣтственности, онѣ сводились, во первыхъ, къ болѣе цѣлесообразному распредѣленію дѣлъ между отдѣльными вѣдомствами, ибо неправильное распредѣленіе дѣлъ, по мнѣнію Сперанскаго, отражалось на всемъ ходѣ государственнаго управленія. Во вторыхъ, Сперанскій стремился къ болѣе правильному распредѣленію дѣлъ внутри каждаго министерства, стремился уничтожить централизацію внутри самого министерства для того, чтобы освободить министра отъ всей массы текущей мелочной работы, которая

---

[1]) Введеніе къ уложенію Государственныхъ Законовъ, изданіе „Русской Мысли“, стр. 38—39.

не даетъ ему возможности заняться тѣмъ, что дѣйствительно важно.

Высшею степенью суда являлся для всей Имперіи Сенатъ, состоящій изъ 4-хъ Департаментовъ, двухъ гражданскихъ и двухъ уголовныхъ, по одному въ Петербургѣ и въ Москвѣ. Сенаторы должны были назначаться Государемъ изъ государственнаго избирательнаго списка, составленнаго Губернскими Думами. Рѣшеніе дѣлъ должно было производиться Сенатомъ «при открытыхъ дверяхъ публично». Что крайне существенно, въ инстанціонномъ порядкѣ, при переносѣ дѣлъ по аппелляціи изъ одной инстанціи въ другую дѣло останавливалось въ концѣ концовъ въ Сенатѣ: практиковавшійся тогда переносъ судебныхъ дѣлъ на разрѣшеніе Государя этимъ отмѣнялся. Государь не юристъ, ему не извѣстны тонкости закона, и ему некогда изучать сложныя фактическія обстоятельства дѣлъ; потому судебныя рѣшенія, постановляемыя государями, чаще носятъ отраженія вліянія придворныхъ сферъ, чѣмъ существа дѣла и закона. Кромѣ того, судебная дѣятельность по существу своему должна быть дѣятельностью подзаконною; поэтому ее нельзя поручать органу, стоящему, по крайней мѣрѣ по своимъ привычкамъ, надъ закономъ. У насъ это начало порученія судебныхъ дѣлъ органамъ подзаконнымъ съ запрещеніемъ приносить жалобы на Высочайшее имя проведено лишь Судебною реформою 1864 г.; Сперанскій вводилъ этотъ принципъ въ 1810 г.

Вообще вся судебная организація въ своей основѣ сводилась къ тому, что судебная власть, кромѣ Сената, передавалась судьямъ, выбраннымъ самимъ народомъ. Какъ говорилъ Сперанскій, правительство, передавъ эту власть въ руки того же начала, отъ котораго исходятъ и всѣ другія власти, т. е. въ руки самого народа, тѣмъ слагаетъ съ себя отвѣтственность за судъ. На судѣ вся роль правительства ограничивается наблюденіемъ черезъ назначенныхъ предсѣдателей, которые не суть судьи и въ рѣшеніи дѣлъ не участвуютъ,—за соблюденіемъ обрядовъ и формъ судопроизводства.

Судъ волостной состоитъ изъ главнаго волостного судьи, его товарища и судей. По цѣлому ряду дѣлъ главный судья разсматриваетъ дѣла не иначе, какъ пригласивъ двухъ депутатовъ волостного совѣта, которые въ семъ случаѣ представляютъ присяжныхъ. Судъ окружной имѣетъ два отдѣленія, гражданское и уголовное. Въ каждомъ отдѣленіи долженъ быть предсѣдатель по назначенію отъ правительства, но не въ видѣ судьи, а въ видѣ охранителя судебныхъ формъ и обрядовъ. Предсѣдатель назначается изъ списка 20-ти отличнѣйшихъ гражданъ округа. Особый законъ долженъ былъ опредѣлить случаи, «въ коихъ предсѣдатель, особливо въ отдѣленіи уголовномъ, обязанъ требовать депутатовъ изъ окружнаго совѣта для составленія суда присяжнаго». Третья степень суда—судъ губернскій, долженъ былъ имѣть въ существѣ своемъ то же устройство.

Таково общее содержаніе того по истинѣ грандіознѣйшаго плана государственнаго преобразованія, который былъ составленъ и подробно разработанъ Сперанскимъ.

Для того, чтобы болѣе или менѣе дать себѣ отчетъ во всемъ размахѣ этой реформы, надо имѣть въ виду, что въ то время, когда Сперанскій писалъ свой планъ «Государственнаго Образованія» или «Государственнаго Уложенія», наши государственныя

учрежденія находились въ состояніи полнаго хаоса. Государственнаго Совѣта еще не было. Былъ какой то «Совѣтъ», учрежденіе совершенно мертвое, куда никакихъ дѣлъ не поступало, учрежденіе, не имѣвшее ни малѣйшаго значенія въ ходѣ законодательства или государственнаго управленія. Министерствъ тоже не было. Были министры, стоявшіе во главѣ какихъ то раззоренныхъ остатковъ Петровскихъ коллегій, сначала упраздненныхъ, потомъ снова частью возстановленныхъ, потомъ частями безпорядочно опять упразднявшихся. Мѣстное управленіе было еще болѣе или менѣе организовано Екатериною II, но оно стояло внѣ всякой органической связи съ Сенатомъ и съ Министрами и было съ ними вовсе не согласовано.

Планъ Сперанскаго не только создавалъ конституціонное выборное учрежденіе въ видѣ пристройки къ нескладному зданію нашей государственной машины того времени. Помимо создававшагося народнаго представительства заново, въ корень реформировались всѣ наши центральныя учрежденія, всѣ учрежденія мѣстныя. Въ основу мѣстныхъ учрежденій клалось начало самоуправленія, проведенное столь широко и послѣдовательно, какъ ни въ одномъ изъ государствъ Западной Европы того времени, причемъ Сперанскій вполнѣ ясно представлялъ себѣ политическое значеніе самоуправленія: по его мнѣнію, права политическія, предоставляемыя гражданамъ, сводятся: 1) къ праву участвовать въ составленіи закона и 2) къ праву участвовать въ исполненіи его [1]).

Такую громадную, всеобъемлющую реформу Сперанскій не предполагалъ осуществить сразу. Рѣшено было къ 1 января 1810 г. открыть Государственный Совѣтъ, обсудить въ немъ остальную часть реформы, потомъ къ 1 мая того же года окончить преобразованіе министерствъ и I-го, административнаго Департамента Сената, а съ перваго мая начать введеніе волостныхъ, окружныхъ и губернскихъ думъ съ такимъ расчетомъ, чтобы къ 15-му августа губернскія думы могли окончить выборы членовъ въ Государственную Думу; 15-го августа вызвать всѣхъ членовъ Государственной Думы въ Петербургъ, дать имъ 2 недѣли для повѣрки ихъ полномочій и 1 сентября открыть Государственную Думу со всѣми приличными тому обрядами.

И тогда «Россія восприметъ новое бытіе и совершенно во всѣхъ частяхъ преобразуется».

1-го января 1810 г. былъ дѣйствительно открытъ Государственный Совѣтъ. Но учрежденіе министерствъ задержалось, они были учреждены только 1 іюня 1811 г. Остальныя части реформы, судебная и конституціонная, а также реформа мѣстныхъ учрежденій вовсе осуществлены не были. Причинъ тому нѣсколько. Первою, и быть можетъ, имѣвшею наибольшее вліяніе въ этомъ отношеніи, является возобновленіе военныхъ дѣйствій противъ Наполеона. Это дѣйствительно не только отвлекло вниманіе Императора отъ внутреннихъ реформъ, но отчасти дѣлало ихъ, по крайней мѣрѣ на время, и практически неосуществимыми.

Другою причиною, которая могла имѣть не меньшее значеніе, явилось внезапное охлажденіе Императора къ Сперанскому, съ которымъ его до того повидимому связывала самая тѣсная дружба. Сперанскій внезапно 17 марта 1812 г. былъ отправленъ

---

[1]) Тамъ же стр. 12.

безъ суда, даже безъ какого бы то ни было объясненія ему самому причины немилости—въ ссылку. Этотъ актъ восточнаго деспотизма, какой нерѣдко проявлялся у Императора Александра I-го при всѣхъ его конституціонныхъ стремленіяхъ, вырвалъ душу у всей реформы, лишилъ ее не только главной, но и безъ всякаго преувеличенія абсолютно единственной рабочей силы. И естественно, что на томъ, на чемъ реформа остановилась ко дню ссылки Сперанскаго, она остановилась совсѣмъ.

Однако, не смотря на то, что Императоръ Александръ Павловичъ повидимому окончательно отказался отъ осуществленія плана Сперанскаго въ его цѣломъ, тѣмъ не менѣе конституціонныя его намѣренія не замерли. Открывая въ 1818 г. Польскій Сеймъ, онъ сказалъ, что намѣренъ «распространить спасительное вліяніе законно-свободныхъ учрежденій» и на прочія части Имперіи. И въ 1819 г. Новосильцеву было поручено составить проектъ «Уставной Грамоты» для Россіи. Проектъ этотъ былъ составленъ, автора его Государь очень благодарилъ, но проектъ дальнѣйшаго хода не получилъ.

На этомъ остановились тѣ попытки къ ограниченію самодержавія, которыя имѣли офиціальный характеръ.

## § 4. Попытки ограниченія самодержавія въ Россіи. Царствованіе Императора Александра II.

С. Ю. Витте. Самодержавіе и Земство. Изд. П. Б. Струве, 1901 г., изд. Черeванина 1908.—А. А. Корниловъ. Общественное движеніе при Александрѣ II. 1899. — Н. И. Іорданскій. Конституціонное движеніе 60-хъ годовъ, 1906. — В. Е. Якушкинъ. Государственная власть и проекты государственной реформы въ Россіи. 1906.

Послѣ того, какъ выяснилось, что проектамъ Сперанскаго осуществиться не суждено, конституціонныя стремленія въ русскомъ обществѣ не замерли. Среди декабристовъ и лицъ, къ нимъ прикосновенныхъ, обращалось значительное число проектовъ конституціи[1]). Но всѣ эти проекты принадлежатъ въ значительно большей степени исторіи русской общественной мысли, чѣмъ русскому праву. Послѣ того разгрома русской интеллигенціи, какимъ былъ процессъ декабристовъ и послѣдующая внутренняя политика Императора Николая Павловича, конституціонное движеніе въ русскомъ обществѣ было на долго подавлено, общество уже не могло толкать правительство на путь конституціонныхъ уступокъ, а вступившій на престолъ Николай I по складу своего характера менѣе всего былъ склоненъ къ ограниченію своей власти. Крымская компанія съ ея столь неожиданнымъ для русскаго общества исходомъ показала Россіи всю невозможность нашего дореформеннаго строя. И послѣ этой войны начинается знаменательная «эпоха великихъ реформъ» Императора Александра II.

Эти реформы касались отдѣльныхъ частностей нашего общественнаго строя, но такихъ частностей, которыя, какъ напр. крѣпостное право, имѣли колоссальное, рѣшающее значеніе въ смыслѣ

---

[1]) Конституціоннымъ идеямъ декабристовъ посвящена работа В. И. Семевскаго. Политическія и общественныя идеи декабристовъ. 1909.

опредѣленія характера всей нашей государственности. Но политической проблемы правительствомъ затронуто не было. Между тѣмъ въ обществѣ многіе видѣли невозможность остановиться на полъ пути. Коль скоро было дано самоуправленіе, коль скоро, благодаря значительно расширенной свободѣ печати, русское общественное мнѣніе получило возможность складываться и до извѣстной степени организовываться, оно должно было получить и свое вліяніе на рѣшеніе дѣлъ центральнаго управленія.

Въ концѣ 50-хъ, въ первой половинѣ 60-хъ годовъ въ русскомъ обществѣ проснулись несомнѣнныя конституціонныя стремленія. Они имѣли двоякій источникъ,—либеральный и «плантаторскій». Либеральные элементы были воодушевлены упраздненіемъ крѣпостного права, этой самой глубокой язвы Россіи, реформою земскою, судебною; казалось неестественнымъ, чтобы возрожденіе Россіи остановилось на полъ пути, и чтобы самодержавная власть могла сохраниться.

Реакціонеры, или, какъ тогда говорили, плантаторы, тоже желали конституціи, конечно строго аристократической: самодержавіе пошло противъ нихъ, било ихъ по карману, лишая ихъ и людей, и земли; освобожденіе крестьянъ вмѣстѣ съ всесословнымъ земствомъ поражало общественное положеніе дворянства. Возникла мысль, что надо обезопасить себя отъ самодержавія и вознаградить себя за отнятое экономическое и политическое значеніе.

Оба направленія первоначально выражались въ адресахъ, подносимыхъ Государю. Сочувствія они въ немъ не встрѣтили. Онъ находилъ ихъ «ни съ чѣмъ не сообразными и до крайности дерзкими». Сначала адреса исходили отъ отдѣльныхъ лицъ (между прочимъ отъ нѣкоторыхъ членовъ губернскихъ дворянскихъ комитетовъ, подготовлявшихъ крестьянскую реформу); съ теченіемъ времени эти адреса частныхъ лицъ замѣнились адресами, носившими уже офиціальный характеръ, исходившими или отъ дворянскихъ собраній, или впослѣдствіи отъ земскихъ собраній. Первымъ изъ этихъ адресовъ былъ симбирскій дворянскій адресъ. Наибольшее впечатлѣніе произвелъ адресъ тверского дворянства, принятый имъ 13 февраля 1862 г. Этимъ адресомъ дворянство отказывалось отъ всѣхъ своихъ сословныхъ привилегій и просило созвать выборныхъ отъ всего народа безъ различія сословій. Этотъ адресъ собралъ 112 подписей. Не столь радикаленъ былъ адресъ московскаго дворянства, принятый 11 января 1863 г., произведшій впечатлѣніе главнымъ образомъ тѣмъ, что онъ исходилъ отъ дворянства, пользовавшагося наибольшимъ дворянскимъ престижемъ. Москвичи писали: «довершите же, Государь, основанное Вами государственное зданіе созваніемъ общаго собранія выборныхъ людей отъ земли русской для обсужденія нуждъ, общихъ всему государству». Отвѣтомъ на него появилось распоряженіе, вообще запрещавшее дворянству говорить отъ имени прочихъ сословій.

Въ 1863 г. въ Петербургѣ должно было быть сдѣлано на дворянскомъ собраніи заявленіе о необходимости созванія земскаго собора. По ходившимъ тогда слухамъ, это предложеніе имѣло всѣ шансы къ тому, чтобы быть принятымъ собраніемъ. Министръ внутреннихъ дѣлъ Валуевъ принялъ мѣры противъ этого; онъ напомнилъ дворянству, что за нимъ имѣется долгъ

казнѣ въ нѣсколько сотъ тысячъ рублей по постройкѣ дома дворянскаго собранія, и предложилъ, что правительство проститъ долгъ, если дворянство не будетъ возбуждать вопроса. Вопросъ возбужденъ не былъ.

13 апрѣля 1863 г. статсъ-секретарь Валуевъ, повидимому исполняя порученіе Императора Александра II, представилъ ему записку о томъ, что было бы желательно при введеніи земской реформы установить и извѣстное участіе населенія въ работахъ Государственнаго Совѣта. Въ этой запискѣ намѣчались только основныя начала будущей реформы. Они понравились Государю, который созвалъ у себя особое совѣщаніе для обсужденія записки, и 18 ноября того же 1863 г. Валуевъ представилъ уже окончательно имъ разработанный проектъ закона. Согласно этому проекту, при Государственномъ Совѣтѣ образовывался особый Съѣздъ государственныхъ гласныхъ. Эти гласные, въ числѣ отъ 1 до 4-хъ, избирались, по проекту, губернскими земскими собраніями. Кромѣ того, особенно крупные города посылали гласныхъ отъ себя. Москва, Петербургъ по 3, еще 12 городовъ по одному. Всего было такимъ образомъ около 175 гласныхъ, избранныхъ отъ земствъ и городовъ. Кромѣ того нѣкоторые гласные, въ числѣ не болѣе одной пятой выборныхъ гласныхъ, назначались въ этотъ съѣздъ Высочайшею властью изъ лицъ, обладающихъ цензомъ для участія въ земскихъ выборахъ. Этотъ Съѣздъ образовывалъ особое отъ Госуд. Совѣта установленіе. Законодательныя дѣла, прежде чѣмъ поступать на разсмотрѣніе общаго собранія Гос. Совѣта, должны были разсматриваться не только въ Департаментахъ Гос. Совѣта (какъ это дѣлалось со всѣми вообще законопроектами, проходившими черезъ Гос. Совѣтъ), но также и въ Съѣздѣ государственныхъ гласныхъ. Изъ Съѣзда государственныхъ гласныхъ дѣла должны были поступать въ общее собраніе Гос. Совѣта, гдѣ присутствовало 16 гласныхъ, избранныхъ для того Съѣздомъ. Такъ какъ членовъ Гос. Совѣта въ общемъ собраніи тогда было 60—70, то гласные составляли бы тамъ во всякомъ случаѣ незначительное меньшинство.

Этотъ проектъ дальнѣйшаго движенія не получилъ, повидимому потому, что въ сущности цѣлью его было только показать Западной Европѣ, въ общемъ тогда настроенной въ пользу возставшихъ поляковъ (эта было время послѣдняго возстанія) и противъ русскаго правительства, что оно въ принципѣ не противъ реформъ. Подавленіе польскаго возстанія дѣлало этотъ проектъ излишнимъ.

Время польскаго возстанія и его усмиренія было вообще мало благопріятно для общественныхъ либеральныхъ движеній. Это возстаніе вызвало сильное реакціонное настроеніе русскаго общества. Но когда возстаніе было болѣе или менѣе ликвидировано, то конституціонное движеніе возобновилось. Въ этомъ отношеніи стоитъ отмѣтить ходатайство петербургскаго губернскаго земства 1867 г. о необходимости разработать законъ о земскомъ обложеніи «совокупными силами и единовременнымъ трудомъ центральной администраціи и земства». Этотъ адресъ вызвалъ сильное неудовольствіе, проявившееся между прочимъ временнымъ закрытіемъ земства въ Петербургской губерніи и рядомъ репрессивныхъ мѣръ противъ отдѣльныхъ лицъ.

Неудовлетворенность общества существующимъ политиче-

скимъ строемъ была несомнѣнная. Съ этимъ общественнымъ настроеніемъ правительство боролось главнымъ образомъ, подавляя отдѣльныя его проявленія, но само собой разумѣется, что такая борьба, не устраняя причинъ недовольства, только увеличила число враговъ правительства, и это въ концѣ концовъ привело къ ряду террористическихъ актовъ.

Сознавъ наконецъ недостаточность пратиковавшихся пріемовъ борьбы съ политическимъ движеніемъ, правительство обратилось къ обществу, указывая ему, что и оно со своей стороны должно бороться съ терроромъ [1]). На это пять земскихъ собраній (Харьковское, Полтавское, Черниговское, Самарское и Тверское) отозвались просьбою о созывѣ земскаго собора. Харьковское губернское земское собраніе писало (въ адресѣ, редактированномъ профессоромъ Гордѣенко): «Всемилостивѣйшій Государь, дай Твоему вѣрному народу то, что Ты далъ Болгарамъ». Дальнѣйшіе адреса въ томъ же смыслѣ были предупреждены энергичнѣйшими дѣйствіями правительства.

Правительство осталось на прежнихъ средствахъ борьбы съ общественнымъ недовольствомъ, но когда начало становиться очевиднымъ, что эти средства движенія не успокаиваютъ, было рѣшено пойти на извѣстную уступку; такимъ образомъ получился проектъ, обыкновенно называемый «конституціею графа Лорисъ-Меликова». Исторія этого проекта такова. 28 января 1881 г. гр. Лорисъ-Меликовъ вошелъ со всеподданнѣйшимъ докладомъ о созданіи при Государственномъ Совѣтѣ особаго учрежденія изъ выборныхъ лицъ, «общей комиссіи», куда съ осени 1881 г. должны были бы поступать законопроекты предварительно внесенія ихъ въ Гос. Совѣтъ. 17 февраля 1881 г. предположенія гр. Лорисъ-Меликова были Высочайше утверждены.

Эта общая комиссія должна была состоять: 1) изъ лицъ, назначенныхъ въ нее Высочайшею властью, 2) изъ выборныхъ отъ губерній, гдѣ введены земскія учрежденія, и отъ нѣкоторыхъ городовъ и 3) изъ лицъ, назначенныхъ отъ тѣхъ губерній, гдѣ земскихъ учрежденій нѣтъ. Выборные отъ губерній, гдѣ есть земскія учрежденія, должны были избираться губернскимъ земскимъ собраніемъ, по одному или по два отъ губерніи, въ зависимости отъ ея населенности. Выборные отъ городовъ избирались думами по одному отъ города, кромѣ столицъ: столицы избирали двухъ депутатовъ.

Работы этой общей комиссіи должны были носить характеръ только совѣщательный, ни Государя, ни Государственнаго Совѣта онѣ не связывали. Законопроекты, разсмотрѣнные общею комиссіею, поступали въ Государственный Совѣтъ, который опять таки сохранялъ свой совѣщательный характеръ. Въ чемъ тутъ можно было усматривать конституцію или хотя бы намекъ на нее, рѣшительно непонятно.

Утверждая этотъ докладъ, Государь приказалъ Лорисъ-Меликову изготовить правительственное сообщеніе о принятомъ рѣшеніи. Проектъ этого сообщенія былъ утромъ 1-го марта представленъ Государю, который его одобрилъ, но выразилъ желаніе, чтобы дѣло до опубликованія этого сообщенія было еще

[1]) Рѣчь Императора Александра II въ Москвѣ 20 ноября 1870 г. и правительственное сообщеніе въ № 168 „Правительственнаго Вѣстника“

разъ разсмотрѣно въ Совѣтѣ Министровъ 4-го марта. 1-го марта Императоръ Александръ II былъ убитъ.

Послѣ его кончины, 8 марта состоялось засѣданіе Совѣта Министровъ при участіи нѣкоторыхъ Великихъ Князей; большинство оказалось несочувствующимъ проекту Лорисъ-Меликова. Для окончательнаго обсужденія дѣла было назначено новое засѣданіе Совѣта; оно не состоялось, и 29-го апрѣля былъ изданъ манифестъ, по тону котораго было видно, что Государь Александръ III и на такую незначительную уступку общественному мнѣнію идти не желаетъ.

## § 5. Переходъ къ конституціи.

Нынѣ переходъ къ конституціонной формѣ правленія совершился. Въ исторіи этого перехода существенно отмѣтить слѣдующіе моменты.

28 января 1904 г.—начало войны съ Японіей, начало нашихъ неудачъ, роняющихъ престижъ правительства и дѣлающихъ очевиднымъ несовершенство нашего государственнаго строя.

6—8 ноября 1904 г.—съѣздъ земскихъ и городскихъ дѣятелей въ Петербургѣ. На этомъ съѣздѣ была принята резолюція о необходимости цѣлаго ряда либеральныхъ реформъ и между прочимъ о необходимости «правильнаго участія народнаго представительства, какъ особаго выборнаго учрежденія, въ осуществленіи законодательной власти». Меньшинство съѣзда не присоединилось къ этой резолюціи и ограничилось признаніемъ необходимости участія народнаго представительства въ «законодательствѣ» (предполагая это участіе совѣщательнымъ, не ограничивающимъ законодательной власти Государя).

12 декабря 1904 г. изданъ указъ Пр. Сенату, вызванный повсемѣстными проявленіями недовольства. Въ этомъ указѣ обѣщаны реформы въ либеральномъ духѣ: устраненіе сословной обособленности крестьянъ, обезпеченіе законности управленія, увеличеніе самостоятельности земскаго и городского самоуправленія, увеличеніе независимости суда, государственное страхованіе рабочихъ, пересмотръ положенія объ усиленной и чрезвычайной охранѣ, расширеніе религіозной свободы, пересмотръ законовъ объ инородцахъ, устраненіе излишнихъ стѣсненій печати.

Пока въ Комитетѣ Министровъ, на который было возложено разсмотрѣніе вопроса о наилучшемъ способѣ проведенія этихъ реформъ, тянулись по этому поводу длинные разговоры, изрѣдка приводившіе къ отмѣнѣ отдѣльныхъ, несущественныхъ стѣснительныхъ постановленій дѣйствовавшаго законодательства, 18 февраля утромъ, совершенно неожиданно повидимому даже и для министровъ, появился манифестъ, довольно неопредѣленнаго содержанія, но заканчивавшійся обращеніемъ къ Господу «да подастъ въ Державѣ Россійской: Пастырямъ святыню, Правителямъ—судъ и правду, народу—миръ и тишину, законамъ—силу и вѣрѣ преуспѣяніе, къ вящшему укрѣпленію истиннаго Самодержавія».

Общій тонъ этого манифеста рѣзко противорѣчилъ настроенію общества и его ожиданіямъ. Въ тотъ же день Министры собрались къ Государю, и тутъ же было редактировано категори-

ческое обѣщаніе созвать народныхъ представителей. Это обѣщаніе было дано въ формѣ менѣе торжественной, чѣмъ изданный въ тотъ же день манифестъ, а именно въ формѣ рескрипта на имя министра внутреннихъ дѣлъ Булыгина, на котораго этимъ рескриптомъ возлагалась обязанность обсужденія путей для осуществленія воли Государя отнынѣ «привлекать достойнѣйшихъ, довѣріемъ народа облеченныхъ, избранныхъ отъ населенія людей къ участію въ предварительной разработкѣ и обсужденіи законодательныхъ предположеній», при чемъ въ рескриптѣ указывалось на «всю сложность и трудность проведенія сего преобразованія въ жизнь при непремѣнномъ условіи сохраненія незыблемости основныхъ законовъ Имперіи», т. е. при сохраненіи самодержавія.

Подготовительныя работы по изданію соотвѣтствующаго закона шли въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, затѣмъ выработанный законопроектъ поступилъ на разсмотрѣніе сначала (съ 23 мая 1905 г.) Совѣта Министровъ подъ предсѣдательствомъ гр. Сольскаго, а затѣмъ, въ іюнѣ,—особаго совѣщанія, собиравшагося въ Петергофѣ подъ предсѣдательствомъ Государя и состоявшаго изъ министровъ, нѣкоторыхъ Великихъ Князей, нѣкоторыхъ членовъ Государственнаго Совѣта, а также лицъ, спеціально приглашенныхъ, независимо отъ ихъ служебнаго положенія, какъ напр. извѣстный русскій историкъ, московскій профессоръ Ключевскій. Результатомъ работъ этого совѣщанія явились манифестъ 6 августа 1905 г. объ Учрежденіи Государственной Думы, самое Учрежденіе Гос. Думы и Положеніе о Выборахъ въ Государственную Думу, изданные въ тотъ же день.

Общественное мнѣніе не удовлетворилось этимъ учрежденіемъ законосовѣщательной думы, оставлявшимъ неприкосновенными дѣйствовавшіе Основные Законы; возбужденіе русскаго общества лишь росло, въ концѣ концовъ оно выразилось въ такъ называемой всеобщей забастовкѣ октября 1905 г., и подъ вліяніемъ этой забастовки, а отчасти поводимому и подъ вліяніемъ нѣкоторыхъ тревожныхъ слуховъ, проникшихъ до Государя, онъ издалъ 17-го октября 1905 г. манифестъ, въ которомъ «на обязанность правительства» возлагалось выполненіе «непреклонной воли» Государя:

«1) даровать населенію незыблемыя основы гражданской свободы на началахъ дѣйствительной неприкосновенности личности, свободы совѣсти, слова, собраній и союзовъ,

2) не останавливая предназначенныхъ выборовъ въ Государственную Думу, привлечь теперь же къ участію въ Думѣ, по мѣрѣ возможности, соотвѣтствующей краткости остающагося до созыва Думы срока, тѣ классы населенія, которые нынѣ совсѣмъ лишены избирательныхъ правъ, предоставивъ за симъ дальнѣйшее расширеніе избирательнаго права вновь установленному законодательному порядку,

и 3) установить, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы, и чтобы выборнымъ отъ народа обезпечена была возможность дѣйствительнаго участія въ надзорѣ за закономѣрностью дѣйствій поставленныхъ отъ Насъ властей».

11 декабря 1905 г. былъ изданъ именной указъ Пр. Се-

нату, содержавшій въ себѣ обѣщанное расширеніе избирательнаго права.

20 февраля 1906 г. былъ изданъ манифестъ объ измѣненіи Учрежденія Государственнаго Совѣта и о пересмотрѣ Учрежденія Государственной Думы, для согласованія его съ началами, провозглашенными манифестомъ 17 октября 1905 г.

Въ этомъ манифестѣ (20 февр.) было между прочимъ установлено то положеніе, что «со времени созыва Государственнаго Совѣта и Гос. Думы законъ не можетъ воспріять силы безъ одобренія Совѣта и Думы».

Въ тотъ же день были изданы: законъ о переустройствѣ Гос. Совѣта и новое Учрежденіе Гос. Думы.

23 апрѣля 1906 г. было изданы новые Основные Законы, и наконецъ 24 апрѣля было издано новое Учрежденіе Государственнаго Совѣта; оно завершило рядъ учредительныхъ актовъ, создавшихъ современное положеніе вещей, вступившее въ силу съ того дня, какъ собралась первая Государственная Дума, т. е. съ 27 апрѣля 1906 г.

Переходимъ теперь къ разсмотрѣнію содержанія и юридическаго значенія нѣкоторыхъ изъ этихъ учредительныхъ актовъ.

## § 6. Манифестъ 17-го октября 1905 г.

I. По поводу манифеста 17 октября 1905 г. возникаетъ вопросъ, ограничилъ ли этотъ манифестъ самодержавную власть русскаго Государя, или не ограничилъ. Этотъ вопросъ сливается съ другимъ, а именно: сохранилъ ли Государь и послѣ изданія этого манифеста всю полноту законодательной власти, или же съ 17 октября изданіе законовъ властью одного Государя, безъ Государственной Думы является юридически невозможнымъ.

Господствующимъ толкованіемъ манифеста 17 октября является то, что коль скоро въ п. 3 манифеста постановлено: «установить какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы», то съ момента опубликованія этого манифеста законодательная власть перестала принадлежать одному Государю, и онъ въ дѣлахъ законодательныхъ оказался ограниченнымъ Государственною Думою [1]).

Но принятіе этого толкованія наталкивается на то фактическое затрудненіе, что со времени изданія манифеста 17 октября по день созыва Государственной Думы Государь не переставалъ осуществлять свою единоличную законодательную власть. Какова же юридическая природа актовъ, изданныхъ единолично властью Государя въ указанный промежутокъ?

Юридическая природа всѣхъ этихъ актовъ, съ точки зрѣнія раздѣляемой имъ теоріи, что манифестъ 17 октября ограничилъ власть русскихъ государей, была охарактеризована В. М. Гессеномъ слѣдующимъ образомъ: «правительство обязано принять мѣры къ созыву Гос. Думы и воздержаться отъ проектированія, впредь до такого созыва, какихъ бы то ни было законодатель-

---

[1]) То мнѣніе, что Россія со дня распубликованія этого манифеста является монархіею конституціонною, было высказываемо напр. П. Б. Струве въ „Полярной Звѣздѣ“ 1906 г. № 3, стр. 227.

ныхъ мѣропріятій. «Временныя правила», издаваемыя правительствомъ («королемъ въ кабинетѣ») въ видахъ созыва Гос. Думы, не будучи закономъ, не имѣютъ значенія и силы закона; они пріобрѣтутъ такое значеніе и такую силу только въ томъ случаѣ, если впослѣдствіи получатъ «одобреніе» Думы. Съ юридической точки зрѣнія «законы», издаваемые нынѣ правительствомъ, имѣютъ такое же значеніе, какое присуще, по нѣкоторымъ конституціямъ, такъ называемымъ «временнымъ законамъ», издаваемымъ въ исключительныхъ случаяхъ правительствомъ во время перерыва между сессіями парламента [2]).

Съ такого рода толкованіемъ согласиться нельзя; оно не принято дѣйствующимъ нашимъ правомъ: ни правительство не думало представлять всѣ законы, изданные во время до Думы, на ея утвержденіе, ни сама Дума никакихъ поползновеній въ этомъ направленіи не высказывала, и въ настоящее время о такомъ представленіи до-думскихъ законовъ на ея утвержденіе или одобреніе практически не можетъ быть и рѣчи. Но это толкованіе является недопустимымъ и по соображеніямъ чисто догматическимъ. Нѣкоторыя конституціи дѣйствительно предоставляютъ королямъ право издавать въ промежутки между сессіями парламента распоряженія съ силою закона, «чрезвычайные указы». Но положеніе, что королю въ тѣхъ или иныхъ условіяхъ предоставляется право издавать распоряженія съ силою закона помимо народнаго представительства, не является и общею нормою конституціоннаго права; это полномочіе существуетъ только въ тѣхъ государствахъ, гдѣ оно прямо предоставлено королю конституціей. Это не общее правило, а исключеніе, которое должно быть установлено въ законѣ, иначе этого полномочія у монарха нѣтъ. Наши законы такого правила не содержали, и если въ манифестѣ 17 октября видѣть не программу, но актъ, устанавливающій нашъ законодательный порядокъ, то надо признать, что въ этомъ актѣ не сдѣлано никакого изъятія изъ того правила, «чтобы никакой законъ не могъ получить силу безъ одобренія Гос. Думы», и «временныхъ законовъ» этотъ актъ не предусматриваетъ, такимъ образомъ точка зрѣнія «чрезвычайныхъ указовъ» должна быть оставлена; эти законы, изданные въ промежутокъ между манифестомъ 17 октября и созывомъ Думы, или имѣютъ силу законовъ обыкновенныхъ, изданныхъ подлежащею законодательною властью, или же вовсе силы закона не имѣютъ и являются актами насилія, актами юридически недѣйствительными.

Для того, чтобы выяснить, какое вліяніе на законодательную власть Государя долженъ былъ непосредственно оказать этотъ манифестъ, надо обратиться къ его постановленіямъ и посмотрѣть, предполагалъ ли этотъ манифестъ, по точному смыслу отдѣльныхъ его статей, пріостановку законодательной дѣятельности впредь до созыва Думы, или не предполагалъ. Если не предполагалъ, то несомнѣнно, что по смыслу манифеста органомъ законодательства могъ быть въ этотъ періодъ только Государь, ибо никакого другого органа еще не было. Сама по себѣ пріостановка законодательной власти ничего невозможнаго не представляла бы, ибо въ періодъ парламентскихъ вакацій законо-

---

[2]) Самодержавіе и манифестъ 17 октября. „Полярная Звѣзда" 1906 г. № 9, стр. 633.

дательная власть въ конституціонныхъ странахъ, не знающихъ «чрезвычайныхъ указовъ», дѣйствительно пріостанавливается. Но такое толкованіе манифеста, практически невозможное по условіямъ того горячечнаго времени, какое тогда переживала Россія, находилось бы въ прямомъ противорѣчіи съ самымъ манифестомъ.

Этимъ манифестомъ на правительство возлагалась извѣстная программа законодательныхъ реформъ: установить права гражданской свободы, расширить избирательное право. Еслибы даже и можно было говорить про законодательное расширеніе правъ гражданской свободы, что оно должно было быть отложено до созыва будущей Думы, а что пока должна была оставаться предварительная цензура, и ни одна статья въ Уставѣ Цензурномъ пока не можетъ быть ни отмѣнена, ни измѣнена, то во всякомъ случаѣ никому не можетъ придти въ голову, что и послѣ манифеста 17 октября Дума должна была быть избрана по старому, булыгинскому закону, безъ обѣщаннаго расширенія избирательнаго права. Первая Дума несомнѣнно должна была быть собрана на основаніи расширеннаго, т. е. измѣненнаго до Думы избирательнаго закона.

Такимъ образомъ, по недопускающему сомнѣнія ясному смыслу самого манифеста законодательная дѣятельность въ періодъ до-думскій не должна была и не могла быть пріостановлена вовсе, а коль скоро законодательная функція въ русскомъ государствѣ сохранялась, она могла осуществляться только Государемъ, который поэтому сохранялъ законодательную власть въ своихъ рукахъ, т. е. оставался Государемъ неограниченнымъ, самодержавнымъ.

Но для того, чтобы эта власть оказалась ограниченною, и самодержавіе отмѣненнымъ, ни въ какомъ новомъ, дополнительномъ законодательномъ актѣ нужды не было, ибо еслибы Государь послѣ созыва первой Думы продолжалъ законодательствовать помимо нея, или еслибы онъ издалъ въ видѣ закона актъ, не одобренный Гос. Думою, то это было бы явнымъ и несомнѣннымъ нарушеніемъ манифеста 17 октября. Такимъ образомъ изъ смысла самаго манифеста вытекаетъ, что непосредственно онъ не создалъ перехода отъ самодержавія къ ограниченной монархіи, но что этотъ переходъ былъ, такъ сказать, предрѣшенъ манифестомъ и находился въ зависимости отъ созыва Думы, т. е. отъ наступленія извѣстнаго фактическаго условія. Это пониманіе манифеста 17 октября признано и офиціальнымъ путемъ: въ манифестѣ 20 февраля 1906 г. объ измѣненіи Учрежденія Гос. Совѣта и о пересмотрѣ Учрежденія Гос. Думы, какъ мы уже видѣли, прямо сказано: «Мы постановляемъ впредь общимъ правиломъ, что со времени созыва Гос. Совѣта и Госуд. Думы законъ не можетъ воспріять силы безъ одобренія Совѣта и Думы».

Такимъ образомъ днемъ перехода Россіи отъ самодержавнаго режима къ конституціонному долженъ быть признанъ день, когда собралась первая Дума, т. е. 27 апрѣля 1906 г. [1]).

---

[1]) Такъ вопросъ ставится юридически. Переходъ къ конституціонной монархіи совершился лишь 27 апрѣля 1906 года. Но съ точки зрѣнія общественныхъ настроеній манифестъ 17 октября навсегда останется поворотнымъ пунктомъ. Въ смыслѣ установленія и проведенія въ жизнь принциповъ

II. Можетъ ли манифестъ 17 октября 1906 г. быть отмѣненъ единоличною властью Государя?

По этому вопросу существуетъ своеобразная теорія, высказанная Петербургскимъ Градоначальникомъ въ его протестѣ противъ легализаціи петербургскимъ городскимъ по дѣламъ объ обществахъ присутствіемъ общества мусульманской партіи. Эта партія, ставящая себѣ цѣлью «установленіе въ Россіи конституціонной монархіи», представляется петербургскому градоначальнику противозаконной. Въ числѣ доводовъ, доказывающихъ эту противозаконность, градоначальникъ приводитъ то соображеніе, что выраженное Государемъ желаніе, чтобы никакой законъ не получалъ одобренія помимо Думы, «не есть понимаемое въ конституціонныхъ монархіяхъ ограниченіе Верховной Власти, а лишь установленное Императоромъ, какъ это и указано въ Высочайшемъ Е. И. В. манифестѣ отъ 17 октября 1905 г., «правило», во всякое время могущее быть Государемъ Императоромъ и отмѣненнымъ». Затѣмъ, въ послѣднее время полу-оффиціознымъ путемъ высказывается то толкованіе манифеста 17 октября и другихъ актовъ переходнаго времени, повторившихъ то положеніе, что ни одинъ законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Гос. Думы (и Гос. Совѣта),—что эти акты именно въ силу того, что они добровольно были дарованы единоличною властью Государя («народное представительство ничего не урвало у Государя»), этою единоличною властью могутъ быть всегда и отмѣнены.

Для того, чтобы выяснить себѣ, что въ этой точкѣ зрѣнія правильно, и что нѣтъ, надо различать двѣ эпохи: до созыва первой Думы и послѣ него. Въ періодъ до-думскій, когда, согласно изложенному выше, у Государя временно еще сохранялась полнота законодательной власти, Государь съ точки зрѣнія юридической могъ бы отмѣнить этотъ манифестъ. Какъ англійскій парламентъ въ силу того, что у него формально полнота законодательной власти, можетъ отмѣнить любой законъ, хотя бы законъ о личной неприкосновенности, ибо въ Англіи всѣ законы равны, такъ и русскій Императоръ въ періодъ до-думскій могъ бы (юридически) отмѣнить манифестъ 17 октября, какъ онъ отмѣнялъ отдѣльныя статьи Устава Цензурнаго [1]), ибо съ юридической точки зрѣнія манифестъ 17 октября такой же законъ, какъ и всѣ прочіе законы Россійской Имперіи [2]).

И манифестъ 17 октября, по крайней мѣрѣ въ томъ пунктѣ, который одинъ имѣетъ нынѣ практическое значеніе, а именно въ пунктѣ 3-емъ объ ограниченіи власти Государя, уже отмѣненъ и замѣненъ другими законодательными постановленіями. Такимъ актомъ, замѣнившимъ (и потому отмѣнившимъ) манифестъ 17 октября, является манифестъ 20 февр. 1906 г., гдѣ эта

---

1789 года, въ смыслѣ ликвидаціи во Франціи злоупотребленій стараго режима взятіе Бастиліи 14 іюля 1789 года имѣетъ, конечно, второстепенное значеніе сравнительно напр. съ такими моментами, какъ ночь 4 августа того же года. Но днемъ національнаго праздника Франціи все таки остается день взятія Бастиліи, когда новыя настроенія народа почувствовали свою силу надъ старымъ правительствомъ самодержавнаго режима.

[1]) Ср. напр. указъ 24 ноября 1905 г.

[2]) Съ политической точки зрѣнія для всѣхъ, помнящихъ то время, ясно, что отмѣна этого манифеста въ ноябрѣ 1905 г. или даже въ апрѣлѣ 1906 г. была бы безумствомъ, ибо могла бы вызвать новую революціонную вспышку. Но юридически она была возможна.

необходимость одобренія Думы для изданія закона снова повторена, но съ тѣмъ существеннымъ дополненіемъ, что помимо согласія Думы требуется также и согласіе Государственнаго Совѣта. Этимъ права Думы, собственно говоря, нарушены не были, такъ какъ соучастіе въ законодательствѣ Государственнаго Совѣта устанавливалось и Учрежденіемъ Гос. Думы 6 августа 1905 г. (ст. 1), и Манифестомъ 20 февраля необходимость одобренія Думы для каждаго закона не отрицалась. Но практическое значеніе Думы было, конечно, значительно умалено этимъ распространеніемъ рѣшающаго голоса и на Гос. Совѣтъ.

Но и постановленіе манифеста 20 февраля 1906 г. въ настоящее время не является дѣйствующимъ правомъ. Это постановленіе въ свою очередь замѣнено (и отмѣнено) постановленіями статей 7, 86, 94 и 111 Осн. Зак. 23 апрѣля 1906 г. (ст. 7: «Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Гос. Совѣтомъ и Гос. Думою»; ст. 86: «никакой законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Гос. Совѣта и Гос. Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора»; ст. 94. «Законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона», и ст. 111: «Законопроекты, не принятые Гос. Совѣтомъ или Гос. Думою, признаются отклоненными»). И въ настоящее время законодательныя права Гос. Думы опредѣляются не манифестомъ 17 октября и даже не манифестомъ 20 февраля 1906 г., а именно Основными Законами 23 апрѣля 1906 года.

Что же касается вопроса, можетъ ли въ настоящее время Государь единоличною своею властью отмѣнить манифестъ 17 октября (или акты, его замѣнившіе), то по этому поводу надо прежде всего замѣтить, что ни наше законодательство, да и никакое другое не знаетъ разницы между законами и «правилами», изданными верховною властью въ государствѣ. И поскольку 17 октября 1905 г., а также 20 февраля и 23 апрѣля 1906 г. Государь былъ единоличнымъ носителемъ верховной власти въ Россіи, изданное имъ и подтвержденное «правило» есть законъ, и слѣдовательно это правило можетъ быть измѣнено или отмѣнено только въ томъ порядкѣ, въ какомъ нынѣ вообще могутъ измѣняться и отмѣняться законы, т. е. не иначе, какъ при участіи Гос. Думы и Гос. Совѣта, т. е. отмѣна этого правила выходитъ за предѣлы единоличной власти Государя [1]).

Та идея, что манифестъ 17 октября 1905 г. и Основные Законы 23 апрѣля 1906 г. являются актами октроированными (дарованными одностороннею волею монарха), и что потому такимъ же одностороннимъ его актомъ они могутъ быть и отмѣнены,—высказывалась примѣнительно къ Хартіи 1814 г. во Франціи нѣкоторыми ультра-роялистами начала XIX в. Во Франціи однако эта идея успѣха не имѣла: наивность ея очевидна; если самодержавный монархъ добровольно или недобровольно (на дѣлѣ чаще именно такъ) устанавливалъ, что впредь закономъ будетъ считаться только то, что издано съ согласія народнаго предста-

---

[1]) Это положеніе настолько очевидно, что признается и представителями самыхъ крайнихъ реакціонныхъ партій, какія только имѣются въ наукѣ государственнаго права. Ср. Bornhak. «Allgemeine Staatslehre» 1909, стр. 42: „король можетъ измѣнить конституцію, но только въ томъ новомъ порядкѣ законодательства, которымъ онъ въ конституціи ограничилъ свою власть, такъ какъ внѣ этого порядка уже нѣтъ выраженія государственной воли монарха“.

вительства, и если это постановленіе стало закономъ, то оно можетъ быть измѣнено не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, т. е. не иначе, какъ съ согласія народнаго представительства.

Еслибы вообще октроированныя конституціи не устанавливали перехода отъ абсолютной монархіи къ конституціонной, то значительную часть современныхъ монархій Европы, всегда всѣми признаваемыхъ монархіями конституціонными, пришлось бы признать монархіями самодержавными, такъ какъ въ громадномъ большинствѣ случаевъ конституціи издавались въ формѣ конституцій октроированныхъ.

Разсматриваемая идея юридически абсолютно несостоятельна: сила и значеніе законовъ не зависятъ отъ того, по какимъ мотивамъ и съ какими чувствами онъ изданъ,—потому ли, что носитель верховной власти понималъ, что практически даннаго закона не издавать опасно, или потому, что онъ добровольно желалъ облагодѣтельствовать свой народъ. Во всякомъ случаѣ законъ есть законъ и можетъ быть измѣненъ только въ законодательномъ порядкѣ [1]).

## § 7. Основные законы 23 апрѣля 1906 г.

I. Исторія этихъ Основныхъ Законовъ не можетъ считаться точно установленною. На основаніи проникшихъ въ свое время въ печать свѣдѣній можно заключить, что кѣмъ-то былъ составленъ проектъ этихъ законовъ, проектъ этотъ поступилъ къ Государю и въ началѣ марта 1906 г. былъ имъ переданъ въ Совѣтъ Министровъ. Совѣтомъ проектъ былъ разсмотрѣнъ въ нѣскольких засѣданіяхъ 10—19 марта [2]), подвергнутъ ряду измѣненій и представленъ въ новой редакціи Государю. Эта редакція (она напечатана въ газетѣ «Право» 1906 г. № 15, стр. 1380—1387) съ точки зрѣнія требованій конституціоннаго строя являлась крайне неудовлетворительною. Напр. въ ней отрицалась судейская несмѣняемость, единоличной власти Государя предоставлялось «опредѣленіе окладовъ содержанія и назначеніе размѣровъ пенсій тѣмъ должностнымъ лицамъ, коимъ таковые не установлены закономъ, а также пожалованіе служащимъ усиленныхъ окладовъ и назначеніе усиленныхъ пенсій и пособій служащимъ и ихъ семействамъ» (статья 15). Подобныя постановленія вызвали рядъ нападокъ въ періодической печати, указывавшей на то, что проектъ является во многихъ частяхъ принципіальнымъ отрицаніемъ основъ конституціоннаго строя и бюджетныхъ правъ народнаго представительства.

Затѣмъ проектъ этотъ подвергся еще разъ пересмотру (повидимому въ совѣщаніи подъ предсѣдательствомъ Государя), былъ до нѣкоторой степени очищенъ отъ подобныхъ постановленій, а потомъ, не подвергаясь разсмотрѣнію въ существо-

---

[1]) Ср. H. A. Zachariae. «Deutsches Staats-und Bundes-Recht.» 1853. т. I, стр. 258.

[2]) Ср. гр. П. Толстой. Въ Совѣтѣ Министровъ въ мартѣ 1906 г., «Право» 1908 г., № 4, стр. 201—212.

вавшемъ тогда законодательномъ порядкѣ, т. е. въ Гос. Совѣтѣ, былъ утвержденъ и распубликованъ.

II. Терминъ «Основные Законы» не есть новшество въ нашемъ законодательствѣ. Въ составѣ Свода Законовъ, начиная съ перваго его изданія (1832 г.), былъ отдѣлъ (томъ I, часть I), носившій это названіе. Эти Основные Законы, входившіе въ составъ Свода (во всѣхъ его изданіяхъ, начиная съ 1832 г. по 1892 г.), касались нѣкоторыхъ основныхъ вопросовъ русскаго государственнаго строя, но по своей юридической силѣ не отличались отъ остальныхъ законовъ. Основные Законы, подобно всѣмъ другимъ частямъ Свода, являлись совокупностью постановленій, извлеченныхъ Сперанскимъ изъ всей массы дѣйствовавшаго законодательства.

Не отличаясь такимъ образомъ по самому своему происхожденію отъ другихъ частей Свода, наши Основные Законы изданій 1832 — 1892 гг. не отличались отъ остальныхъ законовъ и своею юридическою силою, ни даже порядкомъ ихъ отмѣны или измѣненія. И если какой либо законъ противорѣчилъ Законамъ Основнымъ, то для опредѣленія того, какой же законъ дѣйствуетъ, надо было обращать вниманіе не на то, который изъ нихъ основной, какой нѣтъ, но лишь на дату закона и, исходя изъ того, что законъ позднѣйшій отмѣняетъ законъ предшествующій, съ нимъ несогласный, надо было примѣнять позднѣйшій законъ. Такъ напр. ст. 9 Уст. Гр. Суд. 20 ноября 1864 г., возлагавшая на суды обязанность толковать законы, противорѣчила ст. 65 Основныхъ Законовъ изд. 1857 г., воспрещавшей «измѣнчивое непостоянство самопроизвольныхъ толкованій», и изъ этихъ двухъ противорѣчащихъ другъ другу статей должна была примѣняться не ст. 65 (какъ входящая въ составъ Законовъ Основныхъ), а ст. 9 Уст. Гр. Суд., какъ законъ позднѣйшій.

Въ настоящее время Основные Законы 23 апр. 1906 г. явились въ системѣ русскаго законодательства законами своеобразными, по своей юридической силѣ отличными (хотя и не существенно) отъ всѣхъ другихъ законовъ. Отличіе это состоитъ главнымъ образомъ въ томъ, что Основные Законы могутъ нынѣ подлежать пересмотру «единственно» по почину Государя Императора. При всей практической несущественности этого отличія Основныхъ Законовъ отъ законовъ обыкновенныхъ оно, создавая извѣстное затрудненіе для измѣненія этихъ Основныхъ Законовъ, вполнѣ соотвѣтствуетъ общей тенденціи обезпечивать конституціоннымъ законамъ особую неприкосновенность, гарантировать ихъ отъ постоянныхъ перемѣнъ.

Надо сказать, что именно эта форма гарантіи неизмѣнности Основныхъ Законовъ, а именно предоставленіе одному монарху права инипіативы ихъ измѣненія, должна быть признана наименѣе удачною изъ всѣхъ, какія вообще извѣстны конституціонному праву. Но эта форма въ свое время встрѣчалась довольно часто и имѣла вполнѣ опредѣленныя психологическія основанія. Дѣло въ томъ, что въ свое время введеніе конституціи повсюду являлось извѣстною уступкою, дѣлавшеюся неограниченной монархической властью въ угоду требованіямъ времени. Всякая власть старалась идти только на тѣ уступки, которыя въ данный моментъ казались безусловно необходимыми, и старалась оградить себя отъ того, чтобы сдѣланныя уступки подвергались какимъ либо

расширеніямъ. Такое ограниченіе парламентской инціативы по отношенію къ конституціоннымъ законамъ и сохраненіе этой инціативы исключительно за монархомъ было установлено напр. въ баварской конституціи 26 мая 1818 г. (отд. X, ст. 7); оно продержалось тамъ до конституціоннаго закона 26 іюля 1848 г., отмѣнившаго это ограниченіе.

Другою гарантіею неизмѣнности Основныхъ Законовъ является воспрещеніе изданія Государемъ постановленій съ временною силою закона (по ст. 87 Осн. Зак.), которыя бы вносили измѣненіе въ Основные Законы. Эта же оговорка встрѣчается почти во всѣхъ законодательствахъ, признающихъ вообще возможность изданія подобныхъ чрезвычайныхъ постановленій съ временною силою закона (Австрія, Данія, Пруссія, Саксонія).

При этомъ характерно, что въ то время, какъ Основные Законы и Учр. Гос. Думы и Гос. Совѣта говорятъ по отношенію къ другимъ законамъ объ ихъ отмѣнѣ или измѣненіи, по отношенію къ Основнымъ Законамъ употребляется терминъ «пересмотръ» (ст. 107 Осн. Зак.), т. е. тотъ терминъ, который вошелъ въ употребленіе въ литературѣ именно по отношенію къ конституціямъ.

По содержанію своему новые Основные Законы существенно отличаются отъ Основныхъ Законовъ старыхъ добавленіемъ трехъ новыхъ отдѣловъ: а) извѣстнаго количества постановленій, предоставляющихъ Государю разрѣшать извѣстныя дѣла своею единоличною властью (ст. 10—23), б) постановленій, говорящихъ о такъ называемыхъ правахъ гражданской свободы (ст. 69—83), и в) постановленій о народномъ представительствѣ (ст. 98—119). Именно эти три отдѣла являются типичными и существенными для всѣхъ вообще конституцій, ибо именно съ переходомъ къ конституціонной формѣ правленія возникаетъ потребность точно опредѣлить предѣлы единоличной власти монарха, съ этого момента получаютъ твердую опору въ законѣ права гражданской свободы, и съ появленіемъ народнаго представительства появляются и постановленія, опредѣляющія его мѣсто въ системѣ государственныхъ учрежденій.

Такимъ образомъ и по общему характеру своего содержанія, и по тому, что они отличаются по своей юридической природѣ отъ остальныхъ законовъ особо затрудненнымъ условіемъ своего пересмотра, наши Основные Законы 23 апр. 1906 г. вполнѣ подходятъ подъ типъ конституціонныхъ законовъ, какъ онъ выработанъ практикою западныхъ державъ.

Конституціею наши Основные Законы не именуются. Само собою разумѣется, что не въ имени дѣло. Да и установившаяся конституціонная практика не требуетъ непремѣнно именно этого названія. Во Франціи въ 1814 и 1830 гг. конституціи названы были «хартіями», въ Греціи конституція называется «синтагма», въ Италіи «статутомъ», во многихъ государствахъ «основнымъ закономъ». Существенно то, что въ нашемъ законодательствѣ появился отдѣлъ, по юридической силѣ и по содержанію своему вполнѣ аналогичный тому, что на Западѣ называется конституціями.

III. По своему составу Основные Законы изданій 1832—1892 гг. распадались на два раздѣла: 1) О священныхъ правахъ и преимуществахъ Верховной Самодержавной Власти и 2) Учрежденіе Императорской Фамиліи.

Основные Законы 23 апр. 1906 г. замѣнили собою Раздѣлъ первый, при чемъ относительно тѣхъ статей Основныхъ Законовъ 1892 г., которыя сохранили свою силу и теперь, напр. о престолонаслѣдіи и титулѣ Государя и др., въ Основныхъ Законахъ 23 апр. 1906 г. была сдѣлана особая оговорка, перечисляющая всѣ эти постановленія, при чемъ указывалось на то, что эти статьи Основныхъ Законовъ 1892 г. «сохраняютъ силу Законовъ Основныхъ» [1]). Затѣмъ ст. 25 постановляла, что Учрежденіе Императорской Фамиліи тоже сохраняетъ силу Основныхъ Законовъ. Такимъ образомъ въ настоящее время Основные Законы дѣлятся въ Сводѣ на два Раздѣла: 1) Основные Государственные Законы и 2) Учрежденіе Императорской Фамиліи. По заголовку первая половина равна цѣлому.

Употребленное въ ст. 24 и 25 Основныхъ Законовъ 23 апр. 1906 г. выраженіе относительно отдѣльныхъ постановленій Основныхъ Законовъ изданія 1892 г., что эти постановленія «сохраняютъ силу Основныхъ Законовъ», должно быть признано съ юридической точки зрѣнія совершенно неточнымъ. Какъ мы видѣли раньше, Основные Законы изданій 1832—1892 гг. никакой особой силы не имѣли. Ихъ сила не отличалась отъ силы всѣхъ другихъ законовъ. Поэтому, если они «сохранили» свою прежнюю силу, то они не имѣютъ нынѣ силы Основныхъ Законовъ. Но мысль закона очевидно не та: этимъ постановленіемъ очевидно имѣлось въ виду «сообщить» силу Основныхъ Законовъ.

Въ частности, по отношенію къ ст. 25 Осн. Зак., которая «сохраняетъ» за Учр. Имп. Фам. силу Основныхъ Законовъ, слѣдуетъ отмѣтить, что въ этой статьѣ неправильно не только употребленное въ ней выраженіе «сохраняетъ силу Основныхъ Законовъ». Сила Основныхъ Законовъ состоитъ въ томъ, что они могутъ подлежать пересмотру только въ законодательномъ порядкѣ (не въ порядкѣ ст. 87), и при томъ только по почину Государя. По ст. 25 Основныхъ Законовъ [2]) сила Учрежденія Императорской Фамиліи совершенно другая; оно «можетъ быть измѣняемо и дополняемо только Лично Государемъ Императоромъ въ предуказываемомъ имъ порядкѣ». Такимъ образомъ сила Учрежденія Императорской Фамиліи совершенно иная, чѣмъ сила Основныхъ Законовъ, и такимъ образомъ постановленіе о томъ, что Учрежденіе Императорской Фамиліи «сохраняетъ силу Законовъ Основныхъ», надо признать и въ редакціонномъ отношеніи, и по существу основаннымъ на сплошномъ недоразумѣніи.

## § 8. Терминъ «самодержавіе» въ дѣйствующемъ законодательствѣ.

I. Съ 27-го апрѣля 1906 года, т. е. со дня, когда собралась первая Дума, Россія перешла къ конституціонной формѣ прав-

---

[1]) Ст. 24: „постановленія Свода Законовъ (т. I, ч. I, изд. 1892 г.): о порядкѣ наслѣдія престола (ст. 3—17), о совершеннолѣтіи Государя Императора, о правительствѣ и опекѣ (ст. 18—30), о вступленіи на престолъ и о присягѣ подданства (ст. 31—24 и прил. V), о священномъ коронованіи и мѵропомазаніи (ст. 35 и 36), о титулѣ Его Имп. Вел. и о гос. гербѣ (ст. 37—39 и прил. I) и о вѣрѣ (ст. 40—46) сохраняютъ силу Законовъ Основныхъ.

[2]) Въ составѣ Свода Законовъ эго постановленіе помѣщено въ ст. 125 Осн. Зак. изд. 1906 г.

ленія [1]). Съ этого дня въ силу манифеста 20 февраля 1906 г. «законъ не можетъ воспріять силы безъ одобренія Совѣта и Думы [2]), и такимъ образомъ, хотя бы Государь и желалъ изданія даннаго закона, но законъ этотъ неугоденъ одному изъ этихъ установленій, изданіе его является юридически невозможнымъ, и въ дѣлѣ законодательства власть Государя стала властью ограниченною. Такъ какъ понятіе неограниченности есть понятіе абсолютное, недопускающее степеней, то власть органиченная въ одномъ какомъ либо отношеніи (въ дѣлахъ законодательства) уже не можетъ признаваться вообще неограниченною.

Согласно этому, въ той статьѣ Основныхъ Законовъ 1906 г., гдѣ говорится о существѣ власти Государя (ст. 4), наименованіе его «неограниченнымъ» вполнѣ правильно вовсе опущено, тогда какъ это слово находилось въ соотвѣтствующей ей ст. 1 Основ. Зак. изд. 1892 года. Статья 1 Осн. Зак. изд. 1892 г. говорила: «Императоръ Всероссійскій есть Монархъ самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной его власти, не токмо за страхъ, но и за совѣсть, Самъ Богъ повелѣваетъ». Статья 4 Осн. Зак. изд. 1906 г. говоритъ: «Императору Всероссійскому принадлежитъ Верховная самодержавная власть. Повиноваться власти его, не только за страхъ, но и за совѣсть, Самъ Богъ повелѣваетъ». Указанія на неограниченность власти теперь уже нѣтъ.

Но съ этимъ неустранимымъ и безусловно обязательнымъ выводомъ объ установленіи ограниченія власти Государя и, слѣдовательно, съ тѣмъ, что власть его отнынѣ уже не является самодержавною, находится въ явномъ противорѣчіи прямой текстъ какъ заголовка къ главѣ 1 Основн. Зак. изд. 1906 года («О существѣ Верховной Самодержавной Власти»), такъ и статей 4 и 6 этихъ законовъ, ибо тамъ говорится о «самодержавной власти» русскаго Императора [3]), а равно и текстъ ст. 222 этихъ Законовъ, гдѣ Государь называется «неограниченнымъ Самодержцемъ» [4]).

II. Какое значеніе имѣетъ сохраненіе въ дѣйствующихъ законахъ термина «самодержавный»?

Въ литературѣ имѣются попытки [5]) объяснить сохраненіе этого эпитета и по отношенію къ Государю, власть котораго ограничена Гос. Думою и Гос. Совѣтомъ, при чемъ эти попытки исходятъ изъ того, что прежде, въ удѣльный періодъ русской исторіи слова «самодержавецъ», «самовластецъ» означали удѣль-

---

[1]) См. выше, стр. 107—110.

[2]) То же положеніе установлено и статьями 7 и 111 Осн. Зак. изд. 1906 года.

[3]) Ст. 6: „Та же Самодержавная власть принадлежитъ Государынѣ Императрицѣ. когда наслѣдіе престола, въ порядкѣ, для сего установленномъ, дойдетъ до лица женскаго".

[4]) Осн. Зак. изд. 1906 г. ст. 222. „Царствующій Императоръ, яко неограниченный Самодержецъ, во всякомъ противномъ случаѣ имѣетъ власть отрѣшать неповинующагося отъ назначенныхъ въ семъ законѣ правъ и поступать съ нимъ, яко преступнымъ волѣ Монаршей."—Въ Осн. Зак. изд. 1892 г. этой статьѣ буквально соотвѣтствуетъ ст. 178.

[5]) В. М. Нечаевъ. Манифестъ 17 октября и форма правленія. „Полярная Звѣзда". 1905. №№ 4 и 5.—С. Князьковъ. Самодержавіе въ его исконномъ смыслѣ. Спб. 1906 г.

ныхъ князей, объединившихъ въ своихъ рукахъ одну какую либо цѣлую волость, а въ Московской Руси при ограниченности власти московскихъ государей могли означать лишь внѣшнюю независимость ихъ. По мнѣнію С. Князькова, терминъ «самодержецъ» началъ употребляться для означенія внутренней неограниченности власти русскихъ государей лишь съ Духовнаго Регламента, т. е. съ 1720 г. (стр. 30).

Но эти изысканія о томъ, какое значеніе имѣло прежде слово «самодержавіе», для насъ совершенно безразличны; въ законѣ, изданномъ въ 1906 г., это слово можетъ имѣть только тотъ смыслъ, какой оно имѣетъ въ дѣйствовавшемъ законодательствѣ и въ литературной и разговорной рѣчи начала XX, а не конца XV-го вѣка.

Согласно же установившемуся словоупотребленію, слово «самодержавный» есть синонимъ слова «неограниченный». Таковъ былъ смыслъ, въ которомъ эти два слова употреблялись и въ Основныхъ Законахъ изд. 1892 г., дѣйствовавшихъ до 27 апр. 1906 г. Въ нихъ, въ ст. 1, говорилось о власти Государя, что онъ «есть Монархъ Самодержавный и неограниченный», а въ ст. 2 о власти Государыни, когда въ порядкѣ престолонаслѣдія престолъ дойдетъ до лица женскаго, говорилось, что «та же власть» самодержавная, но безъ прибавленія слова «неограниченная» принадлежитъ и ей. Изъ того, что власть, обозначаемая и однимъ изъ тѣхъ двухъ терминовъ, и обоими, въ глазахъ закона была «та же власть», видно, что этимъ двумъ терминамъ приписывалось тождественное значеніе.

И этотъ смыслъ термина «самодержавный», выводимый изъ смысла статей Основныхъ Законовъ, вполнѣ совпадаетъ и съ разговорнымъ значеніемъ этого термина, и съ тѣмъ значеніемъ, которое ему придаетъ наука права. Ни въ разговорной рѣчи, ни въ научномъ сочиненіи нельзя сказать напр. про современную Францію, что въ ней существуетъ самодержавіе, хотя она и не находится въ зависимости ни отъ какого иного государства. Врядъ ли можно привести хотя бы одинъ примѣръ книги, написанной грамотно современнымъ русскимъ языкомъ, гдѣ бы про какое либо конституціонное государство, независимое отъ другого государства, говорилось, что это конституціонное самодержавное государство. Наоборотъ, эти два термина всегда противополагались другъ другу [1].

Хотя такимъ образомъ смыслъ слова «самодержавный» и въ литературномъ языкѣ, и въ текстѣ дѣйствовавшихъ до сихъ поръ законовъ сомнѣнія возбуждать не можетъ, и хотя очевидно, что это слово указываетъ на неограниченность власти Государя, но юридическаго значенія сохраненіе этого термина не можетъ имѣть въ томъ смыслѣ, чтобы этимъ въ чемъ либо умалялись тѣ постановленія закона, которыми отнынѣ эта власть ограничена.

---

[1]) Подъ самодержавіемъ понимаютъ исключительно неограниченность власти Государя внутри государства между прочимъ: Куплеваскій. Русское Гос. Право 1902, стр. 116.—Коркуновъ, Русское Гос. Право изд. 1892. стр. 152, 155 („безъ сомнѣнія и въ Сводѣ Законовъ самодержавіе означаетъ не внѣшнюю самостоятельность власти, а внутреннюю ея безраздѣльность").—В. В. Ивановскій. Русское Гос. Право 1, 1896, стр. 63.—А. Д. Градовскій. Начала Русскаго Гос. Права, томъ 1, 1875 г. стр. 2 („выраженіе самодержавный означаетъ, что русскій Императоръ не раздѣляетъ своихъ верховныхъ правъ ни съ какимъ установленіемъ или сословіемъ въ государствѣ").

Если въ законѣ сказано, что тотъ законопроектъ, который не одобренъ Думою, не можетъ получить дальнѣйшаго движенія и, слѣдовательно, не можетъ быть утвержденъ Государемъ въ качествѣ закона, то при этомъ совершенно безразлично, называется ли власть Государя самодержавною, или не называется. Не слова, употребленныя закономъ, важны, а важно то реальное содержаніе, которое законъ въ нихъ влагаетъ. Еслибы законъ, говоря о самодержавной власти Государя, этимъ ограничивался, не заключалъ никакихъ постановленій, которыя ближайшимъ образомъ опредѣляли бы эту власть, то въ такомъ случаѣ разговорный и научный смыслъ употребленнаго термина несомнѣнно имѣлъ бы рѣшающее значеніе. Но въ данномъ случаѣ, когда существо власти Государя съ достаточною ясностью вытекаетъ изъ точнаго содержанія постановленій закона, для объема и для существа этой власти совершенно безразлично, какимъ словомъ называется эта точно въ законѣ опредѣленная власть.

Результатомъ примѣненія термина «самодержавный» къ современному русскому Государю должно быть лишь то, что, толкуя тотъ смыслъ, какой это слово отнынѣ имѣетъ въ составѣ нашихъ Основныхъ Законовъ, мы обязаны будемъ указывать на то, что это слово тутъ имѣетъ какой то иной смыслъ, чѣмъ тотъ, какой въ него влагаетъ и русскій народъ, и русская литература. Можно предполагать, что это слово весьма неудачно хотѣли примѣнить для указанія на внѣшнюю независимость Россіи. Неудачность такой попытки обусловливается не только тѣмъ, что слову, имѣющему въ русскомъ языкѣ опредѣленный смыслъ, произвольно присваивается другой смыслъ, но и тѣмъ, что внѣшняя независимость есть понятіе, которое можетъ примѣняться лишь къ государствамъ, а не къ государямъ, которые въ качествѣ одного изъ органовъ государства сами по себѣ ни въ какой зависимости отъ иностраннаго государства состоять не могутъ.

III. Большое затрудненіе вызываетъ употребленное въ ст. 222 Осн. Зак. изд. 1906 г. выраженіе «неограниченный Самодержецъ». Смыслъ этого выраженія самъ по себѣ вполнѣ понятенъ, никакого сомнѣнія не вызываетъ, и объясненіе того значенія, которое это выраженіе можетъ имѣть по отношенію къ Государю, власть котораго въ силу тѣхъ же Основныхъ Законовъ ограничена Думою и Государственнымъ Совѣтомъ, вызываетъ затрудненія, съ перваго взгляда неразрѣшимыя.

По существу дѣла вопросъ сводится къ очевидному недоразумѣнію, къ простому недосмотру со стороны авторовъ нашихъ Основныхъ Законовъ. Очевидныхъ недосмотровъ тамъ не мало (выше мы уже указывали на ст. 24 и 25 Осн. Зак. 23 апрѣля 1906 г., гдѣ очевидно невѣрно говорится про тѣ или другіе отдѣлы Основныхъ Законовъ изд. 1892 г., что они «сохраняютъ силу Основныхъ Законовъ»). И какъ самое существо постановленія ст. 23 Осн. Зак. 23 апр. 1906 г. о томъ, что Учрежденіе Императорской Фамиліи «сохраняетъ» силу Основныхъ Законовъ, есть плодъ недостаточно внимательнаго отношенія къ тому, какова раньше была юридическая сила этого Учрежденія, такъ и фактъ неисключенія изъ этого Учрежденія указанія на «неограниченнаго» Самодержца, есть результатъ недостаточно внимательнаго отношенія къ тексту отдѣльныхъ статей Учрежденія Императорской Фамиліи.

Несомнѣнность того, что тутъ сохраненіе слова «неограниченный» есть результатъ недосмотра, вытекаетъ изъ того, что въ тѣхъ статьяхъ, къ редактированію которыхъ всѣ лица и учрежденія, принимавшія въ этомъ участіе, отнеслись съ полнымъ вниманіемъ, а именно въ тѣхъ статьяхъ, которыя посвящены изложенію существа Верховной Самодержавной власти, указаніе на неограниченность вполнѣ сознательно выкинуто. Въ Учрежденіи Императорской Фамиліи указаніе на «неограниченнаго Самодержца» оказалось въ такомъ мѣстѣ этого закона, гдѣ никому не можетъ придти въ голову искать постановленій, характеризующихъ существо власти русскихъ Императоровъ, такъ что эта статья и проскочила незамѣченною.

Но законъ, хотя бы основанный на очевидномъ недосмотрѣ законодателя, есть все таки законъ, и надо поэтому установить, каково именно его значеніе. Статья 222 Осн. Зак. гласитъ: «Царствующій Императоръ, яко неограниченный Самодержецъ, во всякомъ противномъ случаѣ имѣетъ власть отрѣшать неповинующагося отъ назначенныхъ въ семъ законѣ правъ и поступать съ нимъ, яко преслушнымъ волѣ Монаршей». Законъ говоритъ не то, что Государь есть неограниченный Самодержецъ, но, предоставляя ему тѣ или другія права по отношенію къ лицамъ Императорской Фамиліи, мотивируетъ эти права тѣмъ, что Государь, «яко неограниченный Самодержецъ», можетъ это сдѣлать. Но мотивы закона, хотя бы и включенные въ самый текстъ закона, не имѣютъ силы и значенія постановленій закона. И коль скоро въ тѣхъ статьяхъ, гдѣ имѣются постановленія по вопросу о существѣ власти Государя, слово «неограниченный» пропущено, этому пропуску надо придавать большее значеніе, чѣмъ употребленію этого слова въ мотивахъ къ какому либо постановленію по иному вопросу.

Кромѣ того, даже если и не придавать значенія различію постановленій и мотивовъ закона, то нельзя не признать рѣшающаго значенія за тѣмъ мѣстомъ, въ которомъ въ Сводѣ Законовъ помѣщено разсматриваемое постановленіе. Оно помѣщено въ Учрежденіи Императорской Фамиліи, въ главѣ «Объ обязанностяхъ членовъ Императорскаго дома къ Императору». Такимъ образомъ, даже если и придавать этому наименованію «неограниченный Самодержецъ» какое либо значеніе въ смыслѣ опредѣленія размѣровъ власти русскаго Императора, то надо признать, что это наименованіе опредѣляетъ его власть по отношенію къ членамъ Имп. Фамиліи, но никакъ не ко всему остальному населенію государства.

IV. Научная терминологія, и въ особенности литературный и народный языкъ не могутъ мѣняться по произволу закона и не могутъ считаться съ явно неправильнымъ словоупотребленіемъ въ законахъ. Для науки права обязательны нормы права, установленныя законами, но никакъ не попытки учинить насиліе надъ установившимся значеніемъ словъ. Наука должна отмѣтить эти неправильности, но слѣдовать за ними не обязана. Поэтому въ настоящей книгѣ мы придерживаемся научнаго, литературнаго и народнаго словоупотребленія, и слово «самодержавіе» употребляемъ, какъ синонимъ «абсолютизма», т. е. неограниченной монархіи.

# Отдѣлъ второй.

# Конституціонный монархъ.

## ГЛАВА ПЕРВАЯ.

## Общая характеристика.

### § 1. Монархъ—глава государства.

I. Согласно теоріи раздѣленія властей въ ея первоначальной формѣ, положеніе монарха опредѣлялось, какъ положеніе главы исполнительной власти.

Если Монтескье и предоставлялъ королю по отношенію къ законодательной власти право «veto», то онъ понималъ это право, какъ чисто отрицательное, какъ право «мѣшать» изданію тѣхъ или иныхъ законовъ, но отнюдь не какъ право на положительное соучастіе въ самомъ осуществленіи законодательной власти. Это пониманіе положенія короля вошло въ употребленіе не только въ литературный языкъ, но и легло въ основаніе цѣлаго ряда конституцій, говорящихъ о королѣ именно, какъ о главѣ исполнительной власти [1]. Между тѣмъ это пониманіе роли монарха безусловно противорѣчитъ современному конституціонному праву, какъ противорѣчило оно и тому англійскому праву, которое Монтескье имѣлъ передъ глазами, и которое онъ бралъ за образецъ. Прежде всего, какъ это уже указывалось нами выше, терминъ «исполнительная власть» вовсе не передаетъ существа той дѣятельности государственныхъ органовъ, которая относится къ области, не входящей ни въ законодательство, ни въ судъ. Въ эту дѣятельность повсемѣстно входитъ осуществленіе административными органами цѣлаго ряда задачъ, гдѣ государственная власть дѣйствуетъ въ предѣлахъ закона, не исполняя опредѣленныя его постановленія, а совершенно свободно сама намѣчая и свои задачи, и пути къ ихъ осуществленію. Поэтому терминъ «исполнительная власть» въ настоящее время вообще долженъ быть оставленъ, какъ не отвѣчающій существу дѣла, и онъ обыкновенно замѣняется другимъ, а именно—«административная власть», административная дѣятельность государства.

Но даже если мы и сдѣлаемъ поправку, состоящую въ томъ расширеніи понятія «исполнительная власть», которое связывается съ замѣною этого термина терминомъ «административная

---

[1]) Наприм. венгерскій III законъ 1847—1848 г. § 3.—Норвежская конституція говоритъ о королѣ въ раздѣлѣ, посвященномъ исполнительной власти.—Надо сказать, что эта точка зрѣнія на дѣлѣ проведена быть не можетъ, и тѣ конституціи, которыя на словахъ трактуютъ короля, какъ органъ исполнительной власти, на дѣлѣ признаютъ за нимъ всѣ тѣ же полномочія, какъ и конституціи, называющія монарха главою государства.

власть» и распространяетъ это понятіе на всю ту дѣятельность государства, которая не есть ни законодательство, ни судъ,—то и въ такомъ случаѣ мы не можемъ характеризовать положеніе монарха, какъ органъ администраціи, какъ главу ея. Въ дѣйствительности монархъ имѣетъ непосредственное отношеніе не только къ закону, но и къ суду. Въ законодательствѣ участіе монарха можетъ проявляться въ иниціативѣ законовъ; монархъ разсматривается, какъ одинъ изъ необходимыхъ факторовъ законодательной власти: ему принадлежитъ право санкціи законовъ. До королевскаго утвержденія проектъ закона, принятый палатами парламента, есть только проектъ, не подлежащій примѣненію. Въ судѣ участіе монарха менѣе существенно, принципъ независимости суда препятствуетъ участію Государя непосредственно въ судопроизводствѣ, въ постановкѣ рѣшеній, но тѣмъ не менѣе монархъ не можетъ разсматриваться, подобно органамъ администраціи, какъ власть, обособленная отъ суда: монарху принадлежитъ реальное право назначенія судей на должности; чему принципіально придаютъ не меньшее значеніе, это то, что судебныя рѣшенія постановляются и приводятся въ исполненіе отъ имени монарха. Коль скоро такимъ образомъ все правосудіе отправляется отъ имени монарха, нельзя говорить, чтобы онъ не имѣлъ отношенія и къ суду.

Такимъ образомъ положеніе монарха въ государствѣ отнюдь не характеризуется тѣмъ, что онъ есть глава исполнительной власти или глава администраціи. Его положеніе гораздо сложнѣе, и, если можно такъ выразиться, гораздо выше.

Прежде всего нельзя забывать, что современные конституціонные монархи являются преемниками власти неограниченныхъ государей XVIII и первой половины XIX вѣка. Этого ихъ прежняго положенія и они сами не забываютъ, не забываетъ и народное правосознаніе. Положеніе монарха неограниченнаго долгое время продолжаетъ опредѣлять его юридическое положеніе и въ конституціонную эпоху. Въ эпоху самодержавія единымъ субъектомъ властвованія былъ государь. Только государь воплощалъ въ себѣ государство, народъ и территорія были объектами власти. Интересъ государственный понимался, какъ интересъ государя и его династіи; если интересы народа и принимались во вниманіе, то въ этомъ надо было видѣть проявленіе особой милости со стороны монарха, къ тому вовсе не обязаннаго. Положеніе, права каждаго обывателя находились въ полной власти монарха. Отъ него зависѣло и возвеличить каждаго человѣка, и лишить его и имущества, и его общественнаго положенія. Все это создавало совершенно исключительное по своей возвышенности положеніе монарха и особо подобострастное отношеніе къ нему со стороны населенія.

Въ этихъ чувствахъ народы и сами монархи воспитывались вѣками, и они не могутъ забыться и исчезнуть безъ остатка въ день подписанія конституціи. Монархъ, хотя бы и конституціонный, въ глазахъ народа, да и въ своихъ собственныхъ, остается высшимъ существомъ, отъ котораго цѣлая пропасть отдѣляетъ подданныхъ, хотя бы и занимающихъ высшія мѣста на соціальной лѣстницѣ.

Поэтому положеніе монарха можетъ быть опредѣлено, не какъ положеніе главы какой либо одной изъ трехъ властей, но какъ положеніе «главы государства». Надо впрочемъ сказать, что это опредѣленіе, въ настоящее время вошедшее во многія конституціи [1]) и господствующее въ литературѣ, само по себѣ далеко не ясно и нуждается въ дальнѣйшихъ поясненіяхъ.

II. Нѣкоторые германскіе писатели опредѣляютъ государственное положеніе монарха, говоря, что монархъ стоитъ надъ государствомъ, какъ субъектъ всей государственной власти, и что государство является лишь объектомъ этой власти. Для эпохи самодержавія, когда власть дѣйствительно была въ рукахъ одного монарха, такое пониманіе государства было вполнѣ естественно. Но нѣкоторые юристы,—М. Зейдель, Пилоти и Мартицъ,—стараются примѣнить эту точку зрѣнія и къ современному конституціонному государству. Но если видѣть въ монархѣ субъекта государственной власти, а въ государствѣ объекта этой власти, то, прежде всего, получается совершенно неправильная перспектива существующихъ отношеній, или даже просто неправильное примѣненіе словъ субъектъ и объектъ. Подъ объектомъ власти или права даннаго лица мы разумѣемъ нѣчто такое, что само правъ не имѣетъ, и все назначеніе объекта исчерпывается служеніемъ интересамъ субъекта. Когда, въ эпоху абсолютизма и династическихъ войнъ монархи смотрѣли на подданныхъ, какъ на средство достиженія своихъ личныхъ и семейныхъ интересовъ, и когда само населеніе не протестовало противъ этого и смотрѣло на королей, какъ на своихъ прирожденныхъ господъ, тогда народы дѣйствительно были объектомъ власти государей.

Но теперь положеніе вещей измѣнилось. И сами государи называютъ себя первыми слугами отечества, и народъ на государей смотритъ, какъ на лицъ, обязанныхъ заботиться прежде всего объ интересахъ народа, и если государямъ и повинуются, то потому, что въ этомъ видятъ государственную необходимость, а вовсе не потому, чтобы въ этомъ повиновеніи видѣли личный интересъ государя. Поэтому въ настоящее время цѣлью является государство, средствомъ обезпеченія его интересовъ, интересовъ твердаго порядка—государь. При такомъ положеніи вещей видѣть въ монархѣ субъекта государственной власти, въ государствѣ ея объектъ, значитъ переворачивать понятія объекта и субъекта наизнанку.

Поэтому тѣ взгляды, согласно которымъ въ современномъ государствѣ монархъ стоитъ н а д ъ нимъ, и государство является лишь предметомъ, объектомъ власти монарха, не соотвѣтствуютъ дѣйствительному положенію вещей и современному правосознанію. Монархъ теперь стоитъ не надъ государствомъ, а въ немъ, какъ его органъ [2]).

---

[1]) Баденская, ст. 5; греческая, ст. 32; итальянская, ст. 5; баварская, отдѣлъ 11, ст. 1.

[2]) То положеніе, что монархъ долженъ разсматриваться, какъ органъ государства, сознается вполнѣ опредѣленно уже давно. Ср. R o t t e c k. Lehrbuch des Vernunftrechts 1828 г. т. II. § 80.—S c h m i t t h e n n e r. Grundlinien des allgemeinen Staatsrechts, 1845 г. стр. 279, 379—380.

Но положеніе этого органа весьма сложно и вызываетъ нѣкоторые споры.

III. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ употреблена формула, согласно которой монархъ есть носитель «всей» государственной власти [1]). Это же опредѣленіе можно встрѣтить и у нѣкоторыхъ юристовъ, преимущественно германскихъ [2]). Эта формула не заключаетъ въ себѣ ошибки признанія государства объектомъ, а монарха субъектомъ; она сводится къ тому, что въ государствѣ субъектомъ всѣхъ правительственныхъ правъ является одинъ монархъ. Но и такое пониманіе существа правового положенія монарха принято быть не можетъ.

Нельзя говорить, что монарху принадлежитъ вся государственная власть, коль скоро власть законодательная имъ однимъ осуществляться не можетъ и принадлежитъ ему не одному, но лишь совмѣстно съ народнымъ представительствомъ. Какъ мы увидимъ ниже, нельзя говорить, чтобы монарху принадлежала и судебная власть, ибо въ современныхъ государствахъ осуществленіе ея монархомъ является юридически невозможнымъ, и даже воздѣйствія монарха на ходъ рѣшенія судебныхъ дѣлъ тѣми органами, которымъ эта власть предоставлена, не допускается. Нельзя говорить, что монархъ вовсе устраненъ отъ судебной власти, какъ того хотѣла теорія раздѣленія властей въ ея первоначальной формѣ, ибо монархъ и назначаетъ судей, и отъ имени монарха постановляются судебныя рѣшенія; но назначеніе судей не есть сосредоточеніе въ своихъ рукахъ судебной власти, а постановленіе приговоровъ отъ имени монарха есть форма, никакой реальной власти монарху не предоставляющая и указывающая лишь на извѣстное почетное отношеніе короля къ судебной власти. Это не значитъ, чтобы судебная власть была сосредоточена въ его рукахъ. Монархъ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ административную власть, но въ настоящее время, какъ мы увидимъ ниже, и это положеніе нуждается въ существенныхъ оговоркахъ.

Такимъ образомъ «глава государства» вовсе не есть лицо, которому, какъ нѣкогда абсолютному государю, дѣйствительно принадлежала бы вся государственная власть. Теперь положеніе монарха характеризуется не этимъ.

IV. У германскихъ писателей нерѣдко встрѣчается то пониманіе положенія монарха, что всѣ правительственныя полномочія осуществляются монархомъ, какъ единственнымъ носителемъ всѣхъ правительственныхъ правъ государства, при чемъ въ извѣстныхъ отношеніяхъ монархъ ограниченъ народнымъ представительствомъ или независимостью судовъ [3]) и кромѣ того, надо было бы прибавить,—и самостоятельностью органовъ самоуправленія. Эта точка зрѣнія точно такъ же есть лишь пережитокъ старыхъ воззрѣній. Прежде король былъ единственнымъ носителемъ власти. Исторически—независимые суды, народное представительство, неконецъ самостоятельные органы самоупра-

---

[1]) Напр. баденская, ст. 4; вюртембергская, ст. 4; брауншвейгская, ст. 3; рудольштадская, ст, 1; датская, ст. 11.

[2]) Напр. Bornhak. Preussisches Staatsrecht, томъ 1, стр. 128—131.

[3]) Meyer-Anschütz. Staatsrecht, стр. 245.—Gaupp. Staatsrecht des Königreichs Würtemberg. стр. 71.—Göz. Staatsrecht des Königreichs Würtemberg, стр. 13.

вленія явились началами, ограничивающими его власть. Историческое ихъ происхожденіе дѣйствительно таково. Но не такова ихъ современная юридическая природа, и не такова ихъ роль въ государствѣ.

Роль суда вовсе не въ ограниченіи монарха; судъ является самостоятельнымъ органомъ государства, имѣющимъ свои собственныя задачи и черпающимъ свои права непосредственно изъ закона и конституціи. Точно такъ же и народное представительство. Первоначальное его назначеніе было, безъ сомнѣнія, ограниченіе власти самодержавнаго монарха. Въ настоящее время народное представительство является органомъ, столь же непосредственно черпающимъ свои полномочія въ конституціи, какъ и самъ монархъ. Что самое существенное,—мало по малу народъ начинаетъ видѣть въ парламентѣ лучшаго и болѣе непосредственнаго представителя своихъ интересовъ, чѣмъ въ монархѣ. И формально, юридически народное представительство не можетъ нынѣ разсматриваться, какъ лишь ограничивающій факторъ, ибо ему повсемѣстно принадлежитъ право законодательной иниціативы, а это право есть право положительное, а не отрицательное или ограничивающее. Точно такъ же не можетъ разсматриваться, какъ простое ограниченіе правъ монарха, мѣстное самоуправленіе, обладающее самостоятельностью въ предѣлахъ закона. Органы самоуправленія черпаютъ свои полномочія или отъ конституціи непосредственно (какъ въ Бельгіи), или отъ закона. Они имѣютъ самостоятельное существованіе, исполняютъ самостоятельныя задачи мѣстнаго управленія и являются представителями мѣстнаго населенія и государства во всякомъ случаѣ не въ меньшей степени, чѣмъ король.

Такимъ образомъ, въ дѣйствительности въ настоящее время монархъ не является органомъ, носящимъ всю власть, принадлежащую государству, но является однимъ изъ органовъ государства. Роль другихъ органовъ не исчерпывается тѣмъ, что они ограничиваютъ власть государя, но въ дѣйствительности въ государствѣ есть помимо государя и другіе органы, являющіеся самостоятельными носителями извѣстной части государственной власти.

V. Въ эту теорію иногда вносится та поправка, что монархъ есть носитель не всей государственной власти, но лишь «верховной» власти въ государствѣ [1]).

Но это опредѣленіе принято быть не можетъ. Верховная власть въ государствѣ—это та, чьи велѣнія безусловно обязательны для другихъ властей и для обывателей. Такою властью въ конституціонномъ государствѣ является или власть законодательная, или (если она имѣетъ особый органъ) власть конституціонная. Монархъ ни въ одномъ конституціонномъ государствѣ ни законодательной, ни конституціонной власти въ своихъ рукахъ не сосредоточиваетъ, но раздѣляетъ ее съ народнымъ представительствомъ. И если въ нѣкоторыхъ конституціяхъ или даже и въ научныхъ работахъ встрѣчается опредѣленіе власти монарха, какъ носителя или какъ субъекта верховной власти, то въ этомъ надо видѣть лишь одинъ изъ пережитковъ самодержавной эпохи, когда это опредѣленіе имѣло дѣйствительный смыслъ.

---

[1]) Напр. баварская конституція, отд. II. ст. 1.

Согласно ст. 4 Осн. Зак., повторяющей нѣкоторыя старыя конституціи, «Императору Всероссійскому принадлежитъ Верховная Самодержавная власть». Какъ мы уже видѣли, слово «Самодержавная» употреблено совершенно неправильно. Что касается слова «Верховная», то и это слово уже не отвѣчаетъ дѣйствительному положенію вещей. Если верховною властью называть, какъ это до сихъ поръ дѣлалось, ту власть, которая сама выше другихъ, то и у насъ въ Россіи надо будетъ признать верховною властью власть закона, ибо акты Государя должны быть издаваемы «въ соотвѣтствіе съ законами»; требованія же, чтобы законы издавались въ соотвѣтствіе съ актами верховнаго управленія, нѣтъ. Всякій актъ управленія, хотя бы и верховнаго, можетъ быть отмѣненъ или измѣненъ закономъ, законъ же по ст. 94 Осн. Зак. можетъ быть отмѣненъ не иначе, какъ силою новаго закона. Такимъ образомъ законодательная власть, осуществляемая не однимъ Государемъ и не сосредоточенная въ его рукахъ, по смыслу Основныхъ Законовъ поставлена выше власти Государя. Поэтому назвать власть Государя «верховною» можно только, совершенно извращая это понятіе.

Власть конституціоннаго государя въ дѣйствительности можно опредѣлить, какъ совокупность отдѣльныхъ полномочій, относящихся къ осуществленію властей законодательной, исполнительной и судебной. Совокупность этихъ полномочій не образуетъ ни «всей» государственной власти, ни верховной власти въ государствѣ. Но среди другихъ органовъ государства, тоже обладающихъ извѣстною совокупностью правительственныхъ полномочій, монархъ занимаетъ совершенно своеобразное мѣсто. При этомъ положеніе монарха въ разныхъ странахъ далеко не одно и то же.

VI. Нѣкоторые думаютъ выяснить природу власти конституціоннаго монарха, противополагая монарховъ, которымъ принадлежитъ вся государственная власть, поскольку она у нихъ не ограничена прямыми постановленіями конституцій, такимъ монархамъ, которымъ принадлежитъ только опредѣленная сумма государственныхъ полномочій, а именно только тѣхъ полномочій, которыя имъ прямо предоставлены конституціей.

Къ первому типу относятся большинство германскихъ государствъ [1]); классическимъ примѣромъ второго типа является Бельгія [2]). Съ исторической точки зрѣнія различіе между этими двумя видами монархіи весьма существенно, и оно весьма просто объясняется. Существовали неограниченныя монархіи, въ которыхъ короли, по собственной ли инціативѣ, или подъ вліяніемъ революціоннаго движенія, отказывались отъ самодержавной власти и въ той или другой формѣ устанавливали конституціонныя ограниченія своей власти. Само собою разумѣется, что въ такихъ случаяхъ за королемъ сохранялись всѣ тѣ права,

---

¹) Также Данія. Ст. 11 датской конституціи: „королю принадлежитъ верховная власть по всѣмъ дѣламъ королевства съ тѣми ограниченіями, которыя установлены настоящей конституціей".

²) Конституція, ст. 78: „король не имѣетъ другихъ полномочій, кромѣ тѣхъ, которыя принадлежатъ ему, согласно конституціи или особымъ законамъ, изданнымъ въ силу той же конституціи".—Ср. греческая конституція, ст. 44: „король не имѣетъ другихъ полномочій, кромѣ тѣхъ, которыя формально предоставлены ему конституціей".

которыми онъ до того времени свободно пользовался, и въ пользованіи которыми онъ не былъ ограниченъ изданною конституціею.

Съ другой стороны, въ нѣкоторыхъ государствахъ монархическая власть была обязана самымъ своимъ происхожденіемъ революціи (какъ напр. это было въ Бельгіи, гдѣ и самая династія, и монархія были созданы революціей 1830 г., въ силу которой Бельгія отдѣлилась отъ Нидерландовъ и образовала особое государство), или же революціонное движеніе принимало столь рѣзкія формы, что хотя монархія и сохранялась и переживала революцію, но начинала пользоваться не тою властью, какая ей принадлежала раньше съ тѣми или другими ограниченіями, но тою, какая получалась королемъ отъ какого либо учредительнаго собранія, которое организовывало монархію уже по своему усмотрѣнію и предоставляло королю только тѣ права, какія само считало нужнымъ (такова напр. французская конституція 1791 г.).

Практически въ этихъ двухъ случаяхъ значеніе и престижъ монарха совершенно различны. При столкновеніи съ народнымъ представительствомъ бельгійскій король при всемъ томъ уваженіи, какимъ лично пользуется, не можетъ претендовать и на малую долю того престижа, какой имѣетъ король прусскій или баварскій, которые могутъ говорить, что не они существуютъ въ силу конституціи, а конституція существуетъ ими. Но если мы обратимся къ постановленіямъ конституцій и посмотримъ, какъ именно онѣ опредѣляютъ полномочія государя, то увидимъ, что эти двѣ категоріи государствъ мало чѣмъ отличаются другъ отъ друга, и что конституціи обоихъ типовъ заключаютъ въ себѣ приблизительно тѣ же самыя постановленія о предѣлахъ королевской власти и о томъ, въ чемъ именно король связанъ соучастіемъ парламента.

Вмѣстѣ съ тѣмъ разсматриваемое противоположеніе не можетъ быть принято въ основаніе пріемовъ толкованія конституцій. Нельзя толковать конституціи перваго типа, напр. прусскую, въ томъ смыслѣ, что все, о чемъ въ ней не сказано, есть неограниченное право монарха, и нельзя толковать любую конституцію второго типа, напр. бельгійскую, въ томъ смыслѣ, что король имѣетъ только тѣ права, о которыхъ въ конституціи упомянуто. Дѣло въ томъ, что всѣ конституціи весьма суммарны, весьма кратки, и существо ихъ постановленій всегда должно быть дополняемо. Но чѣмъ? Въ настоящее время въ общемъ правосознаніи всѣхъ народовъ понятія закона, управленія, суда на столько опредѣлились, на столько опредѣлились тѣ вопросы, которые разрѣшаются въ законодательномъ порядкѣ, что толкованіе смысла отдѣльныхъ постановленій въ значительной степени зависитъ отъ этого общенароднаго конституціоннаго права, а это общее право не считается съ противоположеніемъ этихъ двухъ типовъ конституцій. И въ дѣйствительности отношенія короля къ суду, къ законодательнымъ функціямъ палатъ во всѣхъ государствахъ примѣрно тѣ же. И если въ дѣйствующихъ конституціяхъ можно найти нѣкоторыя различія въ этихъ вопросахъ, то это обусловливается не разнымъ толкованіемъ конституцій по указаннымъ принципамъ (король вѣдаетъ все, что не отнято, или

только то, что предоставлено), а главнымъ образомъ разною политическою силою монархіи въ разныхъ государствахъ.

Права монарха не ограничиваются тѣмъ, что сказано въ конституціи: почти во всѣхъ государствахъ монархъ есть великая соціальная и моральная сила, и ея фактическая роль можетъ и не совпасть съ постановленіями конституціи. Точно такъ же несомнѣнною политическою силою становится и народное представительство, и его роль въ государствѣ не можетъ разъ на всегда опредѣляться постановленіями конституціи; эти постановленія не могутъ не получать извѣстнаго развитія въ ту сторону, въ какую это требуется существомъ этихъ политическихъ силъ. Это развитіе должно происходить въ предѣлахъ конституціи, чтобы не быть развитіемъ революціоннымъ; но и въ предѣлахъ конституціи оно происходитъ не по той схемѣ, какой желаетъ разсматриваемая теорія, а по той, которая обусловливается природою этихъ двухъ политическихъ силъ,—короля и народнаго представительства. По современному правосознанію, верховнымъ источникомъ права является законъ. Въ законѣ воплощается верховная власть государства, и поскольку законодательная власть вышла изъ рукъ одного короля, верховной власти у него уже нѣтъ, и вся власть короля имѣетъ тотъ объемъ и то содержаніе, какое вытекаетъ изъ дѣйствующихъ законовъ. Это верховенство закона безусловно препятствуетъ толкованію какой либо конституціи въ томъ смыслѣ, что верховная власть вся въ рукахъ монарха, и что она только въ точно опредѣленныхъ вопросахъ и отношеніяхъ ограничена конституціей. Нельзя говорить, что монархъ сохранилъ всю власть и ограниченъ только въ томъ отношеніи, что при изданіи законовъ связанъ народнымъ представительствомъ: это есть ограниченіе безграничное, ибо въ формѣ закона можетъ быть изданъ любой по своему содержанію актъ, и этотъ актъ именно въ качествѣ закона для государя обязателенъ.

По существу своему смыслъ разграниченія власти монарха и народнаго представительства отнюдь не тотъ, чтобы тутъ были размежеваны двѣ равноправныя сферы, при чемъ вообще существовали бы два способа размежеванія: или ограничительное перечисленіе того, что отходитъ къ компетенціи народнаго представительства, съ тѣмъ, что все не перечисленное остается въ рукахъ монарха, или же перечисленіе того, что предоставляется монарху, съ тѣмъ, что все не перечисленное относится къ компетенціи народнаго представительства. Въ дѣйствительности обѣ сферы различны: перечисленіе предметовъ, относящихся къ вѣдѣнію парламента, носитъ характеръ обязательный: эти предметы не могутъ вѣдаться никѣмъ инымъ. Перечисленіе предметовъ вѣдѣнія короля носитъ характеръ факультативный, ибо всѣ эти вопросы могутъ быть регулированы и закономъ. Въ конституціяхъ есть предметы, которые не могутъ быть разрѣшены властью короля. Но въ конституціяхъ не бываетъ предметовъ, которые запрещено разрѣшать въ формѣ закона и которые предписано разрѣшать актами одного короля. Оно и понятно: коль скоро данный вопросъ можетъ быть разрѣшенъ властью одного короля, съ точки зрѣнія народныхъ интересовъ ничто не препятствуетъ тому, чтобы тотъ же вопросъ былъ разрѣшенъ королемъ согласно съ мнѣніемъ избранниковъ народа, т. е. въ формѣ закона. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ виду того правила, что законъ можетъ быть отмѣненъ и измѣнен-

только закономъ же, получается, что компетенція законодательной власти оказывается чѣмъ то безграничнымъ по своей емкости, и въ дѣйствительности, какъ бы ни была редактирована конституція, компетенція законодательной власти способна къ безконечному возрастанію, къ переходу въ нее любого дѣла, при чемъ разъ перешедшее туда дѣло не можетъ быть королемъ оттуда изъято, а компетенція короля, наоборотъ, способна къ постоянному утрачиванію отдѣльныхъ категорій дѣлъ, и къ утрачиванію безповоротному [1]).

Помимо того, что это постепенное развитіе компетенціи народнаго представительства на счетъ компетенціи короля вытекаетъ изъ существа современныхъ представленій о законѣ, оно въ значительной степени усиливается и тѣмъ, что фактически народное представительство постепенно пріобрѣтаетъ большія и большія симпатіи населенія.

Поэтому, какова бы ни была редакція конституціи, говорить ли она, что король имѣетъ только тѣ полномочія, которыя формально предоставлены ему закономъ, или же, наоборотъ, приписываетъ королю всю полноту верховной власти, поскольку она не ограничена конституціей, во всякомъ случаѣ при толкованіи ея мы должны исходить не изъ этого неточнаго представленія, но изъ того, что компетенція короля, какъ она описана въ конституціи, имѣетъ наклонность къ постоянному умаленію, компетенція народнаго представительства—къ постоянному расширенію, такъ что для того, чтобы составить себѣ точное представленіе о дѣйствующемъ правѣ, необходимо въ постановленія конституцій какъ того, такъ и другого типа одинаково вносить извѣстную поправку, и всегда въ томъ же самомъ направленіи, а именно—исходить изъ того, что права короля фактически уже, права народнаго представительства фактически шире того, что можно вывести изъ текста конституціи.

Въ силу того хода, какимъ образовалась русская конституція, можно было думать, что такъ какъ до 1905 г. Государь обладалъ полнотою ничѣмъ не ограниченной власти, и такъ какъ въ манифестѣ 17 октября 1905 г. и въ Основныхъ Законахъ 23 апрѣля 1906 г. установлены опредѣленныя ограниченія его власти, и при томъ установлены въ видѣ акта, дарованнаго Государемъ добровольно, то наши Основные Законы можно было относить къ той категоріи конституцій, которыя устанавливаютъ лишь опредѣленныя ограниченія власти монарха, во всемъ остальномъ оставляя его власть въ прежнемъ объемѣ.

Но наши Основные Законы предоставляютъ законодательную власть Государю совмѣстно съ народнымъ представительствомъ; въ силу этого на дѣлѣ компетенція Государя оказывается опредѣленною ограничительно; компетенція Думы, какъ опредѣленная неограниченнымъ по своему объему понятіемъ законодатель-

---

[1]) Этотъ процессъ постепеннаго перемѣщенія отдѣльныхъ вопросовъ изъ сферы единоличной компетенціи короля въ компетенцію законодательной власти признаютъ и тѣ писатели (напр. W a l z, Das Staatsrecht des Grossherzogthums Baden. 1909, стр. 214), которые настаиваютъ на томъ, что права монарха ограничены только въ томъ, о чемъ категорично постановлено въ конституціи (W a l z, тамъ-же, стр. 213), а также писатели, которые вообще склонны всемѣрно умалять роль народнаго представительства, напр. B o r n h a k. Allgemeine Staatslehre, 1909, стр. 156.

ства, оказывается способною развиваться въ предѣлахъ этихъ Основныхъ Законовъ до безконечности и способною поглотить всѣ тѣ дѣла, которыя окажется политически удобнымъ и цѣлесообразнымъ поручить Думѣ.

Согласно той идеѣ, что закономъ можетъ быть установлено любое правило, и что въ формѣ закона можетъ быть разрѣшено любое конкретное дѣло, каждый вопросъ можетъ быть разрѣшенъ именно въ формѣ Высочайше утвержденнаго постановленія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, т. е. въ формѣ закона. И Учр. Государственной Думы въ пунктѣ 7 ст. 31 предусматриваетъ внесеніе на разсмотрѣніе Думы на основаніи особыхъ Высочайшихъ повелѣній всякаго рода дѣлъ, не ограничивая ихъ какимъ бы то ни было опредѣленнымъ содержаніемъ.

Но разъ дѣло разрѣшено при участіи Думы и Государственнаго Совѣта, т. е. разъ оно получило форму закона, оно по ст. 94 Основн. Законовъ можетъ впредь разрѣшаться только въ формѣ закона, ибо этотъ состоявшійся законъ можетъ быть измѣненъ или отмѣненъ не иначе, какъ силою новаго закона, а всѣ предметы, требующіе изданія новаго закона или измѣненія или дополненія дѣйствующаго, его отмѣны, или пріостановленія дѣйствія, подлежатъ вѣдѣнію Государственной Думы (учр. Государственной Думы, ст. 31 п. 1).

Такимъ образомъ и у насъ компетенція монарха въ силу закона способна къ постоянному сокращенію, компетенція Думы въ предѣлахъ Основныхъ Законовъ способна къ безконечному наращиванію.

VII. Монархъ есть одинъ изъ органовъ государства, органъ, какъ и всѣ другіе, обладающій опредѣленною совокупностью правительственныхъ полномочій, но занимающій среди другихъ органовъ государства совершенно особое, исключительно выдающееся положеніе. Оно обусловливается цѣлымъ рядомъ причинъ.

а. Своеобразное положеніе монарха среди другихъ государственныхъ органовъ создается прежде всего тѣмъ, что онъ и по переходѣ къ конституціонной формѣ правленія остается въ глазахъ народа представителемъ всего государства. Въ монархѣ воплощается государственное единство, даже болѣе того, для многихъ въ немъ воплощается и государственная идея. Это придаетъ монарху извѣстное символическое значеніе.

Это значеніе монарха въ народныхъ представленіяхъ находитъ себѣ выраженіе, а вмѣстѣ съ тѣмъ и подкрѣпленіе въ тѣхъ постановленіяхъ законовъ и конституцій, въ силу которыхъ монархъ является представителемъ государства во всѣхъ внѣшнихъ и внутреннихъ отношеніяхъ государства. Отъ его имени или имъ самимъ ведутся международные переговоры, онъ ратифицируетъ трактаты, отъ его имени постановляются судебныя рѣшенія.

б. Престижъ монарховъ въ глазахъ народа въ значительной степени поддерживается тѣмъ исключительнымъ блескомъ, которымъ ихъ окружаетъ ихъ дворъ, и тѣми громадными матерьяльными средствами, которыми они располагаютъ и въ конституціонную эпоху. Власть надъ умами, которая достигается блескомъ двора и его роскошью, рѣзче всего проявилась въ томъ міро-

вомъ престижѣ, который былъ доставленъ Людовику XIV его Версалемъ.

Это особое положеніе монарха въ значительной степени поддерживается и усиливается его общественнымъ положеніемъ. Монархъ не только самъ занимаетъ среди аристократіи и сановниковъ государства совершенно исключительное, ни съ кѣмъ не сравнимое положеніе, но и является такимъ лицомъ, степень приближенія къ которому опредѣляетъ, по взглядамъ господствующихъ классовъ общества, соціальное положеніе каждаго. Все это обусловливаетъ совершенно исключительное отношеніе къ особѣ монарха, окружаетъ его извѣстнымъ ореоломъ, создаетъ какое то полумистическое благоговѣніе и къ нему лично, и къ нему, какъ воплощенію идеи государства. Благодаря этому, личныя желанія монарха получаютъ вѣсъ и значеніе во много разъ большія, чѣмъ тѣ, какія имъ присваиваются буквою закона.

в. Особое значеніе монарха создается также тѣмъ, что онъ и въ конституціонную эпоху остается главою административной организаціи.

Административная машина въ свое время сплотила государство въ одно политическое цѣлое. Въ эпоху абсолютизма она была самою могущественною общественною силою, и эта сила была всецѣло въ рукахъ королей. Съ теченіемъ времени, съ образованіемъ другихъ общественныхъ силъ, администрація (бюрократія) утрачиваетъ свое исключительное положеніе, но остается организаціею въ высшей степени властною, проникающею во всѣ отношенія обывателей; что самое существенное, обыватели приходятъ въ непосредственное соприкосновеніе съ государственною властью главнымъ образомъ въ лицѣ исполнительной власти, многія насущнѣйшія потребности населенія могутъ быть удовлетворены только ею. И вся эта громадная сила и при переходѣ къ конституціи остается въ зависимости отъ короля и въ подчиненіи ему.

Уже это одно, независимо отъ полномочій короля въ области законодательства или суда, дѣлаетъ его центромъ, руководящимъ всею государственною жизнью.

VIII. Итакъ, положеніе монарха, какъ главы государства, можетъ быть охарактеризовано слѣдующимъ общимъ образомъ.

Онъ есть органъ государственнаго управленія, являющійся главою законодательной, исполнительной и (тутъ преимущественно почетнымъ) судебной власти. И напр. въ русскомъ законодательствѣ, приближающемся въ этомъ отношеніи къ общему типу конституцій, верховенство монарха по отношенію къ законодательной власти выражается главнымъ образомъ въ правѣ санкціи: «безъ Его утвержденія никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія» (Осн. Зак. ст. 9). Затѣмъ постановляется, что «власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору» (Осн. Зак. ст. 10). «Судебная власть осуществляется отъ имени Государя Императора установленными закономъ судами, рѣшенія коихъ приводятся въ исполненіе именемъ Императорскаго Величества» (Осн. Зак., ст. 22). Государь является также представителемъ всего государства: «Государь Императоръ объявляетъ войну и заключаетъ миръ, а равно договоры съ иностранными государствами» (Осн. Зак., ст. 13). Наконецъ, положеніе монарха въ государствѣ опредѣляется еще тѣмъ, что въ

общественномъ отношеніи онъ занимаетъ первенствующее мѣсто, далеко оставляя за собою даже высшіе въ соціальномъ отношеніи классы.

## § 2. Исключительныя права монарха.

Монархъ занимаетъ совершенно особое положеніе сравнительно со всѣми другими органами государства. Это положеніе характеризуется нѣкоторыми его совершенно исключительными правами.

I. Прежде всего отличительное положеніе монарха состоитъ въ томъ, что въ то время, какъ всѣ другіе органы государства (кромѣ избирательныхъ коллегій, состоящихъ изъ гражданъ) получаютъ свои полномочія отъ какого либо другого органа,— король не производитъ своей власти ни отъ чьей другой. Это есть рѣзкая особенность королевской власти, унаслѣдованная еще отъ самодержавной монархіи, когда король, воплощая въ себѣ всю государственную власть, ни у кого не заимствовалъ своихъ полномочій, а наоборотъ самъ являлся основаніемъ власти всѣхъ другихъ органовъ управленія.

II. Этотъ самостоятельный характеръ власти королей внѣшнимъ образомъ выражается въ словахъ «Божіею милостію», включаемыхъ въ титулъ монарховъ. Это выраженіе, заимствованное свѣтскими владыками у католическихъ епископовъ, которые въ средніе вѣка употребляли его въ знакъ смиренія, для указанія, что санъ свой пріобрѣли по милости Бога, а не по своимъ заслугамъ, у королей получило характеръ указанія на то, что ихъ власть отъ Бога, а не отъ кого либо на землѣ [1]). И тѣ сюзерены, которые желали подчеркнуть зависимое положеніе какого либо вассала, запрещали ему употреблять эти слова (Людовикъ XI французскій и герцогъ бретанскій). Нѣкоторые государи послѣдняго времени, отдавая дань идеѣ народнаго суверенитета, прибавили къ словамъ «Божіею милостію» слова «и народною волею» (Наполеонъ III и король Италіи). Въ Италіи это наименованіе имѣетъ особый смыслъ. Какъ извѣстно, королевство Италіи образовалось путемъ постепеннаго присоединенія къ Сардинскому королевству отдѣльныхъ австрійскихъ провинцій и отдѣльныхъ государствъ, на которыя до 1870 г. распадался Апенинскій полуостровъ. Самое присоединеніе совершалось въ формѣ плебисцитовъ, всенародныхъ голосованій. Такимъ образомъ ссылка на народную волю указываетъ на происхожденіе современнаго королевства, а не династіи.

Такой же характеръ власти, не зависящей ни отъ кого на землѣ, не производной отъ чьей либо чужой власти, имѣла и власть русскихъ государей, которые этотъ ея характеръ тоже выражали въ наименованіи себя царями или императорами «Божіею милостію». Именованіе это входитъ въ употребленіе съ Іоанна III.

Въ силу ст. 59—60 Осн. Зак. изд. 1906 г. это наименованіе сохранено въ титулѣ русскихъ государей.

---

[1]) Ср. Ф. Ф. Кокошкинъ. Русское Государственное Право. Вып. I 1908 г. стр. 14—15.

III. Согласно постановленіямъ многихъ изъ современныхъ конституцій, монархи признаются «священными» [1]). Это выраженіе не имѣетъ юридическаго содержанія. Въ это свойство королевской власти можно вѣрить, но сила вѣры у тѣхъ, у кого она есть, не увеличится отъ того, что о томъ говорится въ законѣ, а у тѣхъ, у кого этой вѣры нѣтъ, закономъ создана быть не можетъ. Упоминаніе въ законѣ о священности власти короля или о священности его особы имѣетъ отчасти то значеніе, что этимъ какъ бы желаютъ указать на божественное происхожденіе власти государя, на то, что она не отъ людей. Отчасти имѣется въ виду поставить короля на недосягаемую высоту, поставить его надъ простыми смертными.

Въ эту священность прежде дѣйствительно вѣрили. Въ Англіи долго существовала вѣра, что король на столько священная особа, что можетъ творить чудеса, и что прикосновеніе его руки исцѣляетъ отъ болѣзни. Исцѣленіемъ больныхъ посредствомъ прикосновенія своей руки занималась еще въ XVIII вѣкѣ англійская королева Анна (умерла въ 1714 г.), а во Франціи Карлъ X на своей коронаціи исцѣлялъ золотушныхъ и въ XIX в. (1824 г.). Священность короля стоитъ въ нѣкоторой связи съ коронованіемъ. Но коронованіе короля не таинство, даже по ученіямъ католической церкви.

По распространенному нынѣ толкованію указаніе на «священность» съ исчезновеніемъ вѣры въ божественное происхожденіе королевской власти можетъ имѣть значеніе лишь, какъ синонимъ неприкосновенности или какъ слово, усиливающее значеніе этого послѣдняго термина (Brusa. Staatsrecht des K. Italien, стр. 108).

Наши Осн. Зак. въ ст. 5 тоже говорятъ, что «Особа Государя Императора священна и неприкосновенна».

IV. Подъ неприкосновенностью монарха разумѣютъ усиленную уголовную санкцію, связанную со всѣми преступленіями, направленными противъ особы монарха, а также его неотвѣтственность. Эта усиленная санкція существуетъ во всѣхъ государствахъ. О неприкосновенности монарха коротко упоминается почти во всѣхъ конституціяхъ, но содержаніе этого понятія раскрывается въ уголовномъ законодательствѣ страны. Поэтому подробный разборъ этого понятія относится къ области уголовнаго, а не государственнаго права.

V. Монархъ никому не обязанъ отчетомъ въ своихъ дѣйствіяхъ и является лицомъ безотвѣтственнымъ.

Въ эпоху самодержавія это свойство монархической власти вытекало изъ самого ея существа, изъ того, что въ государствѣ не было никакой самостоятельной, независимой отъ него власти, передъ которой государь могъ бы отвѣчать. Кромѣ того эта безотвѣтственность вытекала и изъ того, что воля самодержавнаго государя есть законъ. Въ самодержавную эпоху эта безотвѣтственность монарха распространялась и на всѣхъ должностныхъ лицъ, поскольку они дѣйствовали согласно съ волею монарха: нельзя усматривать ничего неправомѣрнаго въ исполненіи той воли,

---

[1]) Напр. въ баварской, отд. 11 § 1; вюртембергской, ст. 4; баденской ст. 5, болгарской, ст. 8; датской, ст. 11; испанской, ст. 48; норвежской, ст. 5; австрійскій законъ № 145, 21 декабря 1867 г. ст. 1; венгерскій III зак. 1847—1848 г. § 1.

которая сама есть законъ. Въ конституціонную эпоху положеніе вещей мѣняется. Верховнымъ началомъ въ государствѣ признается законъ. Законъ болѣе обязателенъ, чѣмъ распоряженіе монарха. Въ государствѣ имѣются установленія, волѣ монарха не подчиненныя. Основаніе безотвѣтственности конституціоннаго монарха такимъ образомъ оказывается уже иное.

Основаніе это усматриваютъ единственно въ соображеніяхъ цѣлесообразности: поддержаніе престижа королевской власти и вызываемое этою цѣлью воспрещеніе возбуждать вопросъ о неправильныхъ дѣйствіяхъ короля представляются существеннѣе преслѣдованія тѣхъ или другихъ неправильностей, которыя онъ могъ бы совершить. Кромѣ того организація этой отвѣтственности представляла бы столь существенныя практическія затрудненія, по поводу этой отвѣтственности возбуждались бы столь острыя политическія страсти, что для спокойствія государства оказывается цѣлесообразнѣе вообще не возбуждать вопроса объ этой отвѣтственности. Наконецъ надо имѣть въ виду, что по крайней мѣрѣ при введеніи конституціи, когда устанавливаются извѣстныя ограниченія власти монарха, онъ по общему правилу все еще представляетъ такую политическую и общественную силу, что даже еслибы онъ и былъ признанъ отвѣтственнымъ, практически осуществить эту отвѣтственность врядъ ли оказалось бы возможнымъ [1]).

Во всякомъ случаѣ принципъ безотвѣтственности монарха есть принципъ, безусловно признанный въ настоящее время во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ, какъ въ тѣхъ сравнительно немногихъ, гдѣ онъ прямо установленъ въ конституціи [2]), такъ и въ тѣхъ, гдѣ о безотвѣтственности прямо не говорится, но говорится лишь о священности и неприкосновенности монарха [3]), такъ наконецъ и въ государствахъ, гдѣ въ конституціи не говорится ни о томъ, ни о другомъ (Германская Имперія).

---

[1]) Отвѣтственность монарха повидимому признавала нидерландская конституція 1815 г. (ст. 179).—Ср. Котляревскій. Конституціонное государство, стр. 216. Но это начало тамъ не удержалось (ср. нынѣ дѣйствующую конституцію, ст. 54).

[2]) Напр. въ греческой, ст. 29, гдѣ прямо говорится о безотвѣтственности, или въ норвежской, ст. 5, своеобразно говорящей, что король „не можетъ быть порицаемъ“.

[3]) Вюртембергская, ст. 4; австрійскій законъ 21 дек. 1867 г. № 145, ст. 1; баварская, отд. II § 1; баденская, ст. 5; болгарская, ст. 8; датская, ст. 11; испанская, ст. 48; итальянская, ст. 4; венгерскій III законъ 1847—1848 г. § 1. Ср. Meyer-Anshütz, стр. 247; Gaupp, стр. 42.—Особое положеніе создалъ себѣ Наполеонъ III, который сенатусъ-консультомъ 21 мая 1870 г. призналъ себя отвѣтственнымъ передъ французскимъ народомъ, „къ которому онъ всегда имѣетъ право апеллировать“. Эта попытка установить отвѣтственность монарха лучше всего показываетъ призрачность и неосуществимость этой отвѣтственности. У Наполеона III отвѣтственность должна была выражаться въ томъ, что онъ ставилъ на народное голосованіе, плебисцитъ, вопросъ, одобряетъ ли народъ его политику. На поставленный такимъ образомъ вопросъ народъ даже независимо отъ того административнаго давленія, которому подвергался въ подобныхъ случаяхъ, несомнѣнно долженъ былъ голосовать въ пользу императора: такъ должны были голосовать не только тѣ, кто не сочувствовалъ той мѣрѣ императора, о которой шелъ вопросъ, но и тѣ, кто вообще были противъ императора, ибо никто не могъ предвидѣть послѣдствій того, еслибы результаты голосованія былъ противъ императора. Министерство можетъ выйти въ отставку, на его мѣсто король назначитъ новое. Но король, выходящій въ отставку, это нѣчто такое, передъ чѣмъ останавливали сь и тѣ французы, которые ненавидѣли Наполеона.

Безотвѣтственность монарха распространяется на всѣ его дѣйствія, какъ правительственныя, такъ и тѣ, которыя этого характера отнюдь не носятъ (убійство изъ ревности). Объемъ безотвѣтственности бываетъ разный. Въ уголовномъ порядкѣ монархи не отвѣчаютъ нигдѣ. Что же касается гражданской отвѣтственности (по имущественнымъ отношеніямъ, договорамъ и обязательствамъ), то въ Германіи она признавалась еще въ эпоху абсолютизма, при чемъ иски изъ уваженія къ королю предъявлялись не лично къ нему, но къ фиску (къ казнѣ) или къ «шкатулкѣ» фюрста [1]). Въ Англіи, наоборотъ, предъявленіе къ королю иска въ судѣ безъ спеціальнаго на то разрѣшенія самого короля не допускается [2]).

Эта безотвѣтственность монарха въ конституціонную эпоху приняла характеръ его чисто личной привилегіи и не распространяется на должностныхъ лицъ, хотя бы и дѣйствующихъ по приказу короля; съ нихъ этимъ приказомъ не снимается отвѣтственности за тѣ противозаконныя дѣйствія, которыя ими могутъ быть совершены.

Въ Россіи въ самодержавную эпоху безотвѣтственность Государя являлась такимъ принципомъ, который самъ собою вытекалъ изъ самаго существа нашего строя. Вмѣстѣ съ тѣмъ ст. 209 Учр. Мин. и ст. 340 Ул. о Нак. распространяли безотвѣтственность и на должностныхъ лицъ, дѣйствія которыхъ были одобрены Государемъ [3]). Въ настоящее время Основные Законы о безотвѣтственности Государя тоже не говорятъ. Подобно большинству конституцій, наши Основные Законы говорятъ лишь о томъ, что «Особа Государя Императора священна и неприкосновенна» (ст. 5). Изъ этого положенія очевидно надо сдѣлать тотъ же выводъ, который дѣлается общею конституціонною теоріею изъ аналогичныхъ постановленій западныхъ конституцій, а именно, что понятіе «неприкосновенности» заключаетъ въ себѣ и понятіе «безотвѣтственности».

Поскольку эта безотвѣтственность основывается на неприкосновенности, т. е. на личной привилегіи монарха, она не можетъ быть распространяема на тѣхъ, кто исполняетъ его порученія.

Безотвѣтственность Государя распространяется только на дѣла уголовныя. Что же касается отвѣтственности гражданской, то гражданскіе иски, предъявляемые не лично къ Государю, но къ «Кабинету» или къ какому либо другому установленію Министерства Императорскаго Двора, признавались возможными еще и въ самодержавную эпоху.

### § 3. Почетныя права монарха.

Права монарха на почетное положеніе въ государствѣ выражаются въ пользованіи особымъ, роскошнымъ матерьяльнымъ

---

[1]) Meyer-Anshütz, стр. 247.—Ср. Однако Göz. Staatsrecht des Königreichs Würtemberg, стр. 83.—Tezner. Der Kaiser 1909 г. стр. 107. Въ Черногоріи подсудность князя общимъ судамъ по его имуществамъ прямо установлена конституціей (ст. 169).

[2]) Ср. Н. Лазаревскій. Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами, стр. 72—77.

[3]) См. выше, стр. 36—40.

обезпеченіемъ изъ средствъ казны, особымъ придворнымъ штатомъ, извѣстными титулами, гербомъ и др.

I. Вопросъ объ имущественномъ обезпеченіи монарховъ имѣетъ весьма сложную исторію. Въ средніе вѣка монархи изъ своихъ личныхъ доходовъ, по преимуществу частно-хозяйственнаго характера, покрывали всѣ несложные расходы по государственному управленію. При отсутствіи у монарха права податного обложенія другого источника для покрытія этихъ расходовъ быть не могло. Къ этимъ личнымъ доходамъ короля въ исключительныхъ случаяхъ присоединялись субсидіи, вотированныя Государственными Сословіями. Съ теченіемъ времени, съ паденіемъ феодальныхъ повинностей, съ отчужденіемъ королевскихъ имуществъ отчасти въ пользу личныхъ слугъ короля, которыхъ надо было чѣмъ либо вознаграждать, отчасти въ пользу церкви на поминъ души, отчасти путемъ продажи для немедленной реализаціи тѣхъ суммъ, въ которыхъ имѣлась настоятельная нужда, личные доходы королей повсемѣстно падали. Расходы же на государственное управленіе тѣмъ временемъ неудержимо возрастали (усложненіе задачъ государственнаго управленія, появленіе постоянныхъ армій и т. д.). На континентѣ Европы изъ этого затрудненія въ концѣ концовъ вышли, благодаря образованію неограниченной королевской власти съ неограниченнымъ правомъ податного обложенія. Передъ тѣмъ короли существенно поправили свои денежныя дѣла сопровождавшею Реформацію секуляризаціею и конфискаціею церковныхъ имуществъ.

Въ эпоху абсолютизма всѣ денежные рессурсы государства были въ полномъ распоряженіи королей, и на поддержаніе роскоши двора Людовикъ XIV тратилъ около трехъ четвертей всѣхъ государственныхъ доходовъ, а подражавшіе ему мелкіе государи превосходили его въ этомъ отношеніи, и содержаніе двора раззорило многія изъ государствъ XVIII вѣка.

На континентѣ Европы безконтрольное распоряженіе монархами всѣми государственными средствами продолжалось до самаго введенія конституціонной формы правленія, когда на континентъ проникли принципы англійскаго права.

Что касается Англіи, то тамъ въ началѣ XVII в. Карлъ I началъ осуществлять самостоятельное право податного обложенія, и это право за нимъ въ концѣ концовъ въ извѣстныхъ предѣлахъ было признано судомъ. Но общественное возбужденіе, произведенное этими судебными рѣшеніями, было на столько сильно, что въ «петиціи о правахъ» парламентомъ окончательно было установлено, «что никакой налогъ или сборъ не могутъ быть взимаемы безъ общаго согласія страны, даннаго въ парламентѣ» (1628 г.). Король по прежнему долженъ былъ покрывать всѣ расходы государственнаго управленія изъ своихъ личныхъ средствъ, и если ему не хватало, то онъ обращался за субсидіей къ парламенту, который ему ассигновывалъ тотъ или иной налогъ на данный годъ. Государственное управленіе разсматривалось, какъ личное дѣло короля, и онъ самъ долженъ былъ изобрѣтать средства на покрытіе связанныхъ съ этимъ расходовъ.

Мало по малу парламентъ перешелъ къ тому, что вмѣсто того, чтобы устанавливать въ пользу короля извѣстный налогъ (такую то часть дохода съ жителей графствъ и городовъ), началъ ассигновывать опредѣленную сумму королю сверхъ тѣхъ

суммъ, которыя назначались на покрытіе государственныхъ расходовъ. Съ 1688 г. парламентъ ассигновывалъ королю на его расходы ежегодно по 600 тыс. фунт. ст., на что король долженъ былъ содержать дворъ, пословъ, выплачивать пенсіи и содержаніе судьямъ и гражданскимъ чиновникамъ, перечисленнымъ въ особомъ спискѣ, «листѣ», откуда и самая сумма, ассигновывавшаяся королю, называлась «цивиль-листъ». Эта сумма ассигновывалась независимо отъ личныхъ доходовъ короля.

Въ 1777 г. Георгъ III отказался въ пользу казны отъ всѣхъ доходовъ, составлявшихъ его личную собственность, за что парламентъ ассигновалъ ему по 800.000 ф. ст. ежегодно, при чемъ на эти деньги (цивиль-листъ короля) продолжали падать нѣкоторые расходы по нашимъ представленіямъ государственнаго, а не лично королевскаго характера: содержаніе нѣкоторыхъ гражданскихъ чиновниковъ и пенсіи. Но такъ какъ раздача пенсій являлась въ рукахъ англійскихъ королей средствомъ подкупа и вліянія на членовъ парламента, то значительная часть жалованій гражданскимъ чиновникамъ и всѣ пенсіи были перенесены съ цивиль-листа короля на средства государственной казны. Это уменьшило цивиль-листъ съ 800 т. ф. ст. до 510 т. При Викторіи еще нѣкоторые изъ расходовъ государственнаго характера были приняты на счетъ казначейства, и цивиль-листъ былъ сведенъ къ 385 т. ф. ст., при чемъ было постановлено, что королева можетъ изъ своихъ средствъ выплачивать пенсій не болѣе, какъ на 1.200 ф. ст. Съ теченіемъ времени цивиль-листъ Викторіи уже въ качествѣ источника для покрытія ея личныхъ расходовъ былъ увеличенъ до 400 т. ф. ст. При Эдуардѣ VII онъ увеличенъ до 470 т. ф. ст., при чемъ выдача пенсій изъ него вовсе запрещена.

Этотъ цивиль-листъ въ Англіи все еще проникнутъ какимъ то страннымъ средневѣковымъ договорнымъ характеромъ. Размѣръ средствъ, ассигнуемыхъ королю, устанавливается въ началѣ каждаго царствованія парламентскимъ актомъ, начинающимся такъ: «такъ какъ Ваше Величество всѣ Ваши фамильныя регаліи безъ изъятія предоставили въ распоряженіе Общинъ..., то Общины, собранныя въ настоящій парламентъ, свободно и добровольно постановили»... ассигновать Вашему Величеству такую то сумму ежегодно. Такъ какъ по англійскому праву король можетъ отказаться отъ всякаго договора, то онъ можетъ отказаться и отъ этого соглашенія, взять обратно себѣ всѣ свои доходы и лично ими завѣдывать (Hatschek, Englisches Staatsrecht, томъ I, стр. 646—649).

На континентѣ, какъ во Франціи, такъ и въ крупныхъ германскихъ государствахъ еще въ эпоху абсолютизма произошло сліяніе имуществъ, составлявшихъ личную собственность царствующаго дома, съ имуществами государственными, и такимъ образомъ расходы короля и его дома покрывались изъ средствъ государственныхъ. Въ мелкихъ государствахъ Германіи, гдѣ вообще средневѣковыя формы жизни гораздо болѣе живучи, сохранялись разныя категоріи имуществъ, составляющихъ личную собственность царствующаго дома, имуществъ, предоставленныхъ въ исключительное его пользованіе, и имуществъ государственныхъ, при чемъ обыкновенно имуществъ собственныхъ и имуществъ, предоставленныхъ въ пользованіе царствующему дому,

на удовлетвореніе его потребностей не хватало, и на это приходилось ассигновывать извѣстную часть доходовъ государственныхъ (Ср. Meyer-Anschütz, стр. 287—294).

Какъ въ тѣхъ государствахъ, гдѣ всѣ королевскія имущества слились съ имуществами государственными, такъ и въ тѣхъ, гдѣ государственное казначейство являлось лишь дополнительнымъ источникомъ средствъ на содержаніе монарха, съ переходомъ къ конституціонной формѣ правленія оказалось необходимымъ точно урегулировать денежныя отношенія монарха къ государственному казначейству, при чемъ по общему правилу это дѣлается по образцу Англіи, т. е. въ началѣ царствованія на все его время устанавливается спеціальнымъ закономъ размѣръ содержанія, которое отпускается государю, и это содержаніе называется, какъ въ Англіи, цивиль-листомъ, хотя никакого списка гражданскихъ чиновниковъ, получающихъ содержаніе изъ этого источника, къ этому закону не прилагается, ибо всѣ гражданскіе чиновники въ современныхъ государствахъ получаютъ содержаніе не отъ государя, а изъ государственнаго казначейства.

Въ Россіи въ самодержавную эпоху Государь былъ полновластнымъ распорядителемъ всѣхъ государственныхъ средствъ, и на покрытіе его расходовъ могло употребляться все то, что представлялось ему необходимымъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ помимо средствъ государственнаго казначейства Государь располагалъ еще и извѣстными имуществами, служившими для той же цѣли. Имущества эти распадались на нѣсколько категорій.

1) Имущества, составляющія личную собственность Государя. Эти имущества въ общемъ подчинялись общимъ гражданскимъ законамъ; по отношенію къ нимъ въ ст. 20 Осн. Зак. изд. 1906 имѣется странное постановленіе: «Государь Императоръ издаетъ непосредственно указы и повелѣнія какъ въ отношеніи имуществъ, личную Его собственность составляющихъ...». Смыслъ этого постановленія не ясенъ: что здѣсь имѣется въ виду, акты ли управленія этими имуществами, или же акты по установленію ихъ юридическаго положенія, которое такимъ образомъ предполагается не подчиняющимся общимъ гражданскимъ законамъ? Терминъ «указы и повелѣнія» какъ будто даетъ основаніе для второго изъ указанныхъ толкованій; но для такого страннаго вывода, по существу дѣла не нужнаго и являющагося страннымъ нарушеніемъ общаго права, въ текстѣ статьи нельзя найти достаточнаго основанія.

2) Второю категоріею являются имущества Государевы. Это имущества, «кои, всегда принадлежа Царствующему Императору, не могутъ быть завѣщаемы, поступать въ раздѣлъ и подлежать инымъ видамъ отчужденія» (ст. 20 Осн. Зак. изд. 1906 г.,—эти имущества въ ст. 412 Зак. Гражд. называются «имуществами дворцовыми перваго рода»). Въ отношеніи къ этимъ имуществамъ указы и повелѣнія тоже издаются непосредственно Государемъ (ст. 20 Осн. Зак. изд. 1906), при чемъ опять таки смыслъ этого постановленія является достаточно темнымъ.

3) Особый видъ этихъ имуществъ составляютъ имущества Кабинета Его Императорскаго Величества, доходы которыхъ точно такъ же употребляются единственно на покрытіе расходовъ Государя.

4) Имущества удѣльныя являются имуществами, доходы съ

которыхъ употребляются на выдачу содержанія членамъ Императорской Фамиліи.

Независимо отъ всѣхъ этихъ имуществъ, какъ на содержаніе самого Государя, такъ и на содержаніе Императорской Фамиліи, такъ наконецъ и на содержаніе учрежденій Министерства Императорскаго Двора отпускаются извѣстныя средства изъ государственнаго казначейства, при чемъ нѣкоторыя изъ этихъ средствъ по государственной росписи проводятся не по смѣтѣ Министерства Императорскаго Двора, а по смѣтамъ другихъ Министерствъ, такъ напр. вояжныя суммы проводятся по смѣтѣ Военнаго Министерства, равно какъ и расходы по Императорской Главной Квартирѣ. Особенность этихъ расходовъ государственнаго казначейства на содержаніе Государя и учрежденій Императорскаго Двора или учрежденій Военнаго Министерства, имѣющихъ непосредственное отношеніе ко Двору, состоитъ въ томъ, что они не подлежатъ провѣркѣ Государственнаго Контроля. Въ Министерствѣ Двора есть собственный Контроль, который представляетъ свой отчетъ непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе (Учр. Мин. изд. 1892 г. ст. 878 и 884 п. 3; — Сводъ Военныхъ Пост., кн. I; Полож. Воен. Мин. ст. 46 и 47).

Терминъ «цивильный листъ» не былъ усвоенъ нашимъ новымъ законодательствомъ, и отношеніе Государя къ государственному казначейству у насъ приняло нѣсколько иной видъ, чѣмъ въ другихъ конституціонныхъ государствахъ. Согласно ст. 5 Правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи, «кредиты на расходы Министерства Императорскаго Двора, вмѣстѣ съ состоящими въ его вѣдѣніи учрежденіями, въ суммахъ, не превышающихъ ассигнованій Высочайше утвержденной 29 дек. 1905 г. росписи, обсужденію не подлежатъ». Согласно же ст. 6 тѣхъ же правилъ, «Включенные въ проектъ росписи кредиты: I) на расходы Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи и Канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятію прошеній подлежатъ обсужденію лишь въ тѣхъ частяхъ, въ коихъ сіи кредиты испрашиваются съ превышеніемъ противъ назначеній Высочайше утвержденной 29 декабря 1905 г. росписи».

Такимъ образомъ всѣ ассигнованія какъ на Государя Императора, такъ и на учрежденія, составляющія его дворъ или непосредственно съ дворомъ связанныя, образуютъ, въ предѣлахъ, назначенныхъ по смѣтѣ 1906 г., извѣстный минимумъ, который не подлежитъ обсужденію Государственной Думы. По существу своему это есть тотъ же цивиль-листъ, но лишь не называемый такъ и установленный не на одно царствованіе, а навсегда, и кромѣ того ежегодно могущій быть увеличеннымъ. Тутъ существенно также и то, что хотя бы въ какой либо годъ и послѣдовало уменьшеніе этихъ смѣтныхъ назначеній противъ смѣты на 1906 г., то это не помѣшало бы правительству, не опасаясь возраженій Думы, со временемъ снова увеличить эти назначенія до того же предѣла.

II. Дворъ монарховъ является тою ячейкою, изъ которой въ свое время развилось все государственное управленіе въ большинствѣ странъ Европы; у насъ точно такъ же большинство должностей удѣльной и московской Руси были должностями дворцоваго управленія. Съ теченіемъ времени управленіе государственное и дворцовое раздѣлились, но дворъ монарха, какъ

извѣстное установленіе, содѣйствующее пышности его положенія, сохранился и въ конституціонныхъ государствахъ, и на содержаніе двора отпускается извѣстная сумма, или принимаемая въ разсчетъ при установленіи размѣра цивиль-листа, или назначаемая сверхъ того. Самая служба при особѣ монарха считается особенно почетною, и многія изъ придворныхъ должностей обратились съ теченіемъ времени въ почетныя званія.

На западѣ, даже въ Германіи, гдѣ такъ сильны монархическія чувства, придворныя должности и вся вообще придворная служба рѣзко обособились отъ службы государственной, на столько, что лица, состоящія на службѣ придворной, не считаются состоящими на государственной службѣ и не пользуются правами государственныхъ чиновниковъ, и положеніе ихъ нормируется общими постановленіями гражданскихъ законовъ о личномъ наймѣ [1]). У насъ, наоборотъ, придворныя должности и званія считаются должностями государственной службы.

III. Къ почетнымъ правамъ монарховъ относится право на титулъ. Подъ этимъ разумѣютъ, во первыхъ, извѣстный рангъ императора, короля и т. п., иногда съ указаніемъ территоріальнаго состава владѣній, а во вторыхъ, извѣстный титулъ: Величества, Высочества и т. п. Главы монархическихъ государствъ носятъ разнообразныя наименованія: императоровъ, королей, великихъ герцоговъ, князей. Первоначально всѣ эти титулы составляли извѣстную іерархію, и напр. при подписаніи какого либо международнаго договора монархи слѣдовали одинъ за другимъ въ порядкѣ старшинства своихъ титуловъ: императоры раньше всѣхъ, другіе за ними въ указанномъ порядкѣ. Теперь это оставлено, и на договорахъ подписи слѣдуютъ въ безобидномъ для всѣхъ алфавитномъ порядкѣ названій государствъ.

Русскіе Государи приняли титулъ Императоровъ въ 1721 г., но иностранными государствами этотъ титулъ былъ признанъ не сразу.

Помимо наименованія императоромъ или королемъ, въ титулѣ государей употребляется еще формула «Божіею милостію» или «Божіею поспѣшествующею милостію» (на значеніи ея мы уже останавливались выше) и кромѣ того—установившееся въ средніе вѣка въ Европѣ при господствѣ дробныхъ и черезполосныхъ владѣній перечисленіе земель, составляющихъ собственность данной короны.

У насъ эта послѣдняя часть титула имѣетъ три формы: пространную, сокращенную и краткую, различающіяся по количеству упоминаемыхъ владѣній. Надо впрочемъ сказать, что эти титулы ни съ географической, ни съ исторической, ни съ юридической точки зрѣнія не являются точнымъ изображеніемъ составныхъ частей Россійской Имперіи и ихъ правового положенія (Ср. Осн. Зак. изд. 1906 г., ст. 59 и 60).

Кромѣ того всѣ императоры, короли и турецкій султанъ пользуются титуломъ величества; государи, имѣющіе иное наименованіе, титуломъ высочества или свѣтлости.

Затѣмъ, государи пользуются гербомъ, а также такъ назы-

---

[1]) Gaupp. Staatsrecht des Königreichs Würtemberg, стр. 63—64.—Stengel. Staatsrecht des Königreichs Preussen. стр. 39.—Göz. Staatsrecht des Königreichs Würtemberg. стр. 76.

ваемыми государственными регаліями: короною, скипетромъ, державою и т. д. (Основн. Зак. ст. 58, прим. 2 и ст. 61 и прилож. къ ней).

## § 4. Права монарха въ области законодательства.

Bompard. Le veto du président de la République et la sanction royale. 1906.— Scheibke. Die Frist für Sanction und Publication von Gesetzen. 1909.

Въ области законодательства права монарховъ распадаются на двѣ категоріи: одна категорія правъ относится къ образованію законодательныхъ органовъ, другая—къ самому процессу законодательства.

I. Права монарховъ, относящіяся къ образованію законодательныхъ органовъ, сводятся къ назначенію выборовъ въ парламенты, къ созыву ихъ, къ пріостановкѣ ихъ сессій и къ роспуску избранныхъ палатъ, а также и къ назначенію членовъ тѣхъ палатъ, составъ которыхъ пополняется по назначенію отъ правительства. Эти права монарховъ будутъ разсмотрѣны ниже, въ части курса, посвященной народному представительству [1]).

II. Участіе государей въ самомъ процессѣ законодательства принимаетъ различныя формы.

а) Прежде всего большинству монарховъ предоставляется конституціями право законодательной иниціативы [2]). При этомъ, какъ мы увидимъ ниже, при болѣе подробномъ размотрѣніи правъ народнаго представительства, въ громадномъ большинствѣ странъ Европы всѣ существенные законопроекты исходятъ всегда отъ правительства, а не отъ членовъ парламентовъ, и вносятся министрами отъ имени королей. Въ старыхъ конституціяхъ право инициативы закона предоставлялось единственно королю: въ этомъ видѣли требованіе монархическаго принципа. Такова напр. конституція вюртембергская 1819 г. или саксонская 1831 г. (ст. 85). Въ Вюртембергѣ это исключительное право короля сохранялось до 1874 г., въ Саксоніи до 1849 г. [3]). Изъ дѣйствующихъ конституцій не признаетъ за палатами права инициативы конституція баденская 1818 г. (ст. 67). На дѣлѣ такое ограниченіе права инициативы палатъ являлось страшнымъ тормазомъ для общаго развитія законодательства, ибо король, или вѣрнѣе министерство, имѣли возможность не допускать самаго внесенія тѣхъ проектовъ, которые были бы имъ непріятны. Обыкновенно многіе проекты вносятся министерствомъ только потому, что министерство желаетъ предупредить внесеніе по тому же вопросу проекта, составленнаго членами палатъ и идущаго гораздо дальше.

Въ русскомъ правѣ вопросъ о правѣ законодательнаго почина Государя поставленъ довольно своеобразно и врядъ ли практично. По дореформенному русскому праву, начиная съ 1857 г., признавалось основнымъ правиломъ, что право инициативы закона имѣется только у Государя [4]).

---

[1]) Часть третья, отдѣлъ III.

[2]) Не имѣетъ законодательной инициативы германскій императоръ.

[3]) Во Франціи палаты не имѣли правъ законодательной инициативы въ 1814—1830 и 1852—1866 гг.

[4]) Учр. Мин., ст. 162. „Объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ законовъ Министры и Главноуправляющіе отдѣльными частями входятъ въ Гос.

Согласно ст. 34 Учр. Гос. Думы, законопроекты вносятся въ нее или министрами, или комиссіями самой Думы, или же поступаютъ изъ Гос. Совѣта (если возникли по его иниціативѣ). Такимъ образомъ эта статья не предусматриваетъ возможности внесенія законопроекта отъ имени Государя [1]). Положеніе явно несообразное, ибо не только по существу дѣла Государь не можетъ быть лишенъ этого права, но по нѣкоторымъ дѣламъ это право законодательной иниціативы принадлежитъ ему одному (пересмотръ Основныхъ Законовъ, а также дѣла, вносимыя въ Думу по п. 7 ст. 31 Учр. Гос. Думы). И выходъ изъ этого положенія можетъ быть только тотъ, что какой либо министръ внесетъ законъ отъ имени Государя, что хотя закономъ не предусмотрѣно, но практически возможно, ибо никакой формы для законопроектовъ, вносимыхъ министрами, не установлено.

Возникаетъ дальнѣйшій вопросъ, сохранилось ли въ нашемъ законодательствѣ то существовавшее въ немъ правило, что министры могутъ вносить законопроекты не иначе, какъ съ предварительнаго каждый разъ разрѣшенія Государя. Прежнее правило находилось въ неразрывной связи со всею совокупностью нашего стараго законодательнаго порядка, и такъ какъ онъ упраздненъ цѣликомъ и цѣликомъ замѣненъ порядкомъ новымъ, то правило о предварительномъ разрѣшеніи Государя на внесеніе законопроектовъ могло бы въ настоящее время основываться лишь на какой либо статьѣ новыхъ законовъ, а никакъ не на статьѣ закона, опредѣлявшей порядокъ вступленія дѣлъ въ старый Гос. Совѣтъ. Въ новыхъ же законахъ ни одна статья подобнаго требованія не устанавливаетъ [2]). Такимъ образомъ, вопреки тому

---

Совѣтъ съ представленіями не иначе, какъ испросивъ на то предварительно Высочайшее Его Имп. Вел. соизволеніе". Въ связи съ этимъ ст. 164 Учр. Гос. Совѣта (изд. 1901 г.) постановляла: „Въ дѣлахъ, поступающихъ изъ Министерствъ, Гос. Секретарь наблюдаетъ, чтобы дѣятельность Гос. Совѣта не была затрудняема... 2) проектами объ измѣненіи и отмѣнѣ дѣйствующихъ законовъ, если на внесеніе сихъ проектовъ въ Гос. Совѣтъ не было предварительно испрошено Выс. разрѣшеніе". Эти постановленія толковались Н. М. Коркуновымъ (Русск. Гос. Право, томъ II изд. 1905 г. стр. 113—144) въ томъ смыслѣ, что ими лишаются права законодательной иниціативы министры, но что это право не составляетъ исключительнаго права Государя, но принадлежитъ также Сенату и Синоду. Синодъ вообще стоялъ совершенно обособленно и законопроектовъ въ Гос. Совѣтъ не вносилъ. Что же касается Сената, то хотя ему и было предоставлено право о всякомъ казусѣ, требующемъ изданія новыхъ или дополненія существующихъ законовъ вносить на Высочайшее усмотрѣніе черезъ Гос. Совѣтъ, но это постановленіе (Учр. Пр. Сената, ст. 201) не можетъ толковаться въ томъ смыслѣ, что оно сообщаетъ Сенату право законодательной иниціативы помимо Государя, ибо сенатскія предположенія новыхъ законовъ по ст. 173 Учр. Пр. Сената направлялись въ Гос. Совѣтъ черезъ Мин-ра Юстиціи, а онъ не могъ внести въ Гос. Совѣтъ проекта закона, не испросивъ предварительно разрѣшенія Государя. Такимъ образомъ, при старомъ режимѣ иниціатива законовъ принадлежала исключительно Государю.

[1]) Ср. ст. 64 прусской конституціи: „королю равно какъ и каждой палатѣ принадлежитъ право предлагать законы".

[2]) Это положеніе одно время было какъ бы офиціально признаннымъ: въ Продолженіи Свода Законовъ 1906 г. ст. 162 Учр. Мин. изд. 1892 г. была показана исключенною. Въ Продолженіи 1908 г. она возстановлена. Въ пользу того, что статья эта силы не утратила, бар. Б. Э. Нольде (Очерки русскаго конституціоннаго права, I, стр. 75) приводитъ то соображеніе, что новое законодательство измѣнило лишь законодательный порядокъ, а разсматриваемое правило опредѣляло именно отношенія министровъ къ монарху, которыя въ этомъ отношеніи никакимъ постановленіемъ не замѣнены. Доводъ

порядку, который является общепринятымъ въ конституціонныхъ государствахъ, законодательная инициатива у насъ принадлежитъ помимо палатъ не только Государю, но и министрамъ, которые при этомъ не обязаны испрашивать согласія Государя.

б) Въ дѣлѣ установленія окончательной редакціи законопроекта король лично никакого участія не принимаетъ: это есть дѣло палатъ, и король, никогда не участвующій въ засѣданіяхъ палатъ, самъ не можетъ участвовать въ этой работѣ. Лишь черезъ посредство министровъ онъ можетъ настаивать передъ палатами на принятіи даннаго постановленія, на томъ, чтобы оно было отвергнуто, или же на томъ, чтобы въ него была внесена данная поправка. При этомъ, согласно твердо установившимся парламентскимъ обычаямъ, ссылка на желаніе короля, на высказанное имъ мнѣніе считается недопустимою, такъ какъ это связывало бы свободу мнѣній и выраженій членовъ парламента. Такимъ образомъ право участвовать въ установленіи редакціи закона у королей отсутствуетъ: они могутъ или утвердить представленный имъ законопроектъ, или отвергнуть его цѣликомъ. Это практически существеннѣйшее ограниченіе власти конституціонныхъ монарховъ.

в) Важнѣйшимъ правомъ короля въ области законодательства является его право санкціи законовъ, право утверждать законъ, обращать законопроектъ въ обязательный для населенія законъ. Согласно ст. 9 Осн. Зак. 1906 г., «Государь Императоръ утверждаетъ законы, и безъ его утвержденія никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія».

Какъ это уже указано выше, теорія раздѣленія властей въ своей первоначальной формѣ понимала королевскую санкцію законовъ, какъ право исполнительной власти «мѣшать» изданію законовъ, которые нарушили бы ея права, или же законовъ тираническихъ. Это представленіе о санкціи, какъ о «veto», находится въ несомнѣнномъ противорѣчіи съ дѣйствительнымъ положеніемъ вещей. До того, какъ король далъ санкцію законопроекту, существуетъ только проектъ закона, не подлежащій примѣненію, не измѣняющій дѣйствующаго права. Королевское вето, или, правильнѣе, королевская санкція есть не отрицательное право мѣшать парламенту издавать тѣ или иные законы, но положительное право превращать въ законъ тѣ проекты, которые выработаны

---

отчасти правильный, но съ выводомъ согласиться трудно. Прежде Гос. Совѣтъ не могъ дать движенія законопроекту, поступившему въ него безъ предварительнаго разрѣшенія Государя. Гос. Дума не обязана справляться, согласенъ ли Государь на внесеніе въ нее даннаго проекта. Конечно, ни одинъ министръ не внесетъ законопроекта, относительно котораго не освѣдомится, какъ на него смотритъ Государь. Но это уже вопросъ корректности личныхъ отношеній. Испрошеніе предварительнаго Высочайшаго соизволенія, являвшееся въ прежнее время необходимымъ формальнымъ моментомъ законодательной процедуры, въ настоящее время, въ силу ст. 34 Учр. Гос. Думы, необходимымъ моментомъ въ движеніи каждаго законопроекта уже не является.

Практическаго значенія разсматриваемый вопросъ, конечно, не имѣетъ, но нельзя не обратить вниманія и на то, что по ст. 14 Учр. Сов. Мин. въ Совѣтъ вносятся „главныя основанія“ предположеній министровъ „по предметамъ законодательства“, а не самые законопроекты, выработанные министрами согласно этимъ „главнымъ основаніямъ“ Кромѣ того, если мы не ошибаемся, установившаяся практика такова, что журналы Совѣта Министровъ по дѣламъ о законопроектахъ, предположенныхъ Министрами ко внесенію въ Гос. Думу, на Высочайшее утвержденіе не представляются.

парламентомъ [1]). Этотъ положительный характеръ санкціи даетъ поводъ къ ученію, въ настоящее время весьма распространенному въ германской литературѣ, но являющемуся другою крайностью сравнительно съ ученіемъ Монтескье: по мнѣнію Лабанда [2]) и цѣлаго ряда ученыхъ, къ нему примыкающихъ [3]), законодательная власть выражается только въ королевской санкціи, только она обращаетъ то или иное положеніе въ обязательное правило. Палаты лишь устанавливаютъ содержаніе того постановленія, которое король воленъ обратить въ законъ, какъ воленъ и не обращать въ законъ, отказавъ ему въ своей санкціи. Палаты устанавливаютъ лишь «содержаніе закона», какъ это содержаніе могло быть установлено обычнымъ правомъ или наукою; одному королю принадлежитъ «повелительный элементъ закона». Поэтому по мнѣнію Лабанда всѣ тѣ конституціи, которыя говорятъ, что законодательная власть осуществляется королемъ совмѣстно съ палатами, выражаются съ юридической точки зрѣнія не точно. Но эта теорія Лабанда принята быть не можетъ. Роль палатъ не можетъ быть приравнена къ роли какихъ то экспертовъ или совѣтниковъ короля: король связанъ тѣмъ текстомъ, который установленъ палатами. Положеніями, установленными наукою, король юридически не связанъ. Самое существенное возраженіе противъ теоріи, приписывающей законодательную «власть» одному королю, а палатамъ лишь установленіе содержанія его приказовъ, надо видѣть въ томъ, что король не можетъ взять обратно изданнаго имъ закона. Еслибы законъ, какъ повелѣніе, исходилъ отъ одного короля безъ палатъ, то король, давъ приказъ, могъ бы одинъ, безъ палатъ, взять его обратно. Между тѣмъ для отмѣны закона требуется согласіе парламента [4]). Для изданія закона требуется актъ, исходящій совмѣстно и отъ короля, и отъ палатъ; король выражаетъ свое

---

[1]) Сказанное относится къ такъ называемому „абсолютному вето", т. е. къ безусловному праву короля утверждать или не утверждать представленный ему законопроектъ. При этомъ правѣ короля ни одинъ проектъ не можетъ стать закономъ помимо его воли: король сообщаетъ проекту силу закона. Этому абсолютному вето противополагается право „суспенсивнаго вето": при немъ глава государства можетъ лишь пріостановить вступленіе въ дѣйствіе закона, принятаго палатами. Напр. въ Сѣверо-Американскихъ Соед. Штатахъ президентъ имѣетъ право вернуть въ палаты препровожденный къ нему для публикаціи принятый ими законъ; въ такомъ случаѣ законъ подвергается новому голосованію въ палатахъ, и если получаетъ большинство двухъ третей голосовъ въ каждой изъ нихъ, то пріобрѣтаетъ силу закона и помимо санкціи президента. При такомъ суспенсивномъ вето законодательная власть должна быть признана за парламентомъ, а за президентомъ только отрицательное право „мѣшать". Это суспенсивное вето существуетъ въ нѣкоторыхъ республикахъ (Сѣв. Ам. Соед. Штаты, Франція), а изъ современныхъ монархій только въ Норвегіи, гдѣ проектъ можетъ стать закономъ помимо королевскаго утвержденія, если принятъ парламентомъ (стортингомъ) въ трехъ послѣдовательныхъ легислатурахъ. Напр. законъ объ уничтоженіи не только преимуществъ, но и званія дворянина, дважды принятый стортингомъ, дважды былъ отвергнутъ королемъ и, принятый стортингомъ въ третій разъ (въ 1821 г.), сталъ закономъ и безъ королевскаго утвержденія.

[2]) Laband. Staatsrecht, томъ I, стр. 491—494.

[3]) Они цитированы у Laband'а, томъ I, стр. 492.—Meyer-Anschütz, Staatsrecht, стр. 560, вып. 4.

[4]) Ср. Haenel въ Annalen des Deutschen Reichs 1878 стр. 372.—Br. Schmidt. Der Staat. 1896. стр. 39 вып. 2.

согласіе послѣднимъ [1]), разумѣется, пока нѣтъ его согласія, нѣтъ и закона. Но изъ этого нельзя дѣлать того вывода, чтобы обязательная сила закона основывалась только на волѣ короля, а воля парламента никакого значенія не имѣла.

Право санкціи законовъ съ принципіальной точки зрѣнія представляется правомъ въ высшей степени существеннымъ. Практическаго же его значенія не слѣдуетъ преувеличивать. Въ Англіи еще въ 1693 г. палата общинъ обратилась къ королю съ адресомъ, указывая на то, что королю, какъ иностранцу, дѣйствующее право мало извѣстно, и что «согласно древнему обычаю» короли не кладутъ своего «вето» на билли, принятые палатами. Король не согласился отказаться отъ принадлежащаго ему права. Вскорѣ послѣ этого, въ 1707 году королева Анна положила свое вето на билль о шотландской милиціи. Это было послѣднимъ случаемъ, когда англійскій король воспользовался этимъ правомъ.

Причину, почему это право вышло изъ употребленія (на столько, что самое существованіе его отрицается многими изслѣдователями англійскаго права), обыкновенно видятъ въ парламентарномъ строѣ, въ томъ, что министры должны принадлежать и принадлежатъ къ большинству палатъ, и такимъ образомъ, если какой либо проектъ прошелъ въ палатахъ, то ему сочувствуетъ и министерство, и оно не можетъ принять на себя отвѣтственность за отказъ въ утвержденіи этого проекта. Если же король для того, чтобы отказать проекту въ утвержденіи, назначитъ министровъ изъ противниковъ этого проекта, то это министерство, имѣя противъ себя большинство палатъ не можетъ удержаться у власти. Парламентарный строй, ведущій къ солидарности министерства съ большинствомъ палатъ при томъ условіи, что король можетъ дѣйствовать только въ согласіи съ министерствомъ, принимающимъ на себя отвѣтственность за каждое дѣйствіе короля, дѣйствительно приводитъ къ тому, что королю на дѣлѣ оказывается невозможнымъ пользоваться принадлежащимъ ему правомъ отказывать въ утвержденіи проектамъ, принятымъ парламентомъ.

Но причину, почему право вето выходитъ изъ употребленія, нельзя связывать съ парламентарнымъ строемъ: это право не примѣняется и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ не признается принципа, обязывающаго короля брать министровъ изъ парламентскаго большинства. Въ Пруссіи напр. за всѣ 60 лѣтъ существованія конституціи не было ни одного случая, чтобы король отказалъ въ своемъ утвержденіи проекту, принятому ландтагомъ. По словамъ Іеллинека, такихъ случаевъ не было и въ другихъ германскихъ государствахъ, которыя тоже не являются монархіями парламентарными [2]). Повидимому причина разсматривае-

---

[1]) Впрочемъ не всегда. Въ Швеціи если парламентъ принимаетъ безъ измѣненій законопроектъ, внесенный отъ имени короля, то онъ становится закономъ, не нуждаясь въ королевской санкціи. Aschehoug. Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen, стр. 68.

[2]) Еллинекъ. Конституціи, ихъ измѣненія и преобразованія. Перев. Кистяковскаго 1907. Стр. 41—47. Въ Австріи былъ только одинъ такой случай: въ 1876 г. императоръ не утвердилъ законопроекта о монастыряхъ. Въ Италіи такихъ случаевъ не было.

маго вымиранія права вето заключается въ политической и нравственной силѣ народнаго представительства, въ томъ, что королевской власти не такъ легко идти противъ категорично выраженнаго желанія парламента [1]).

У насъ былъ случай неутвержденія Государемъ законопроекта, принятаго Гос. Думою и Гос. Совѣтомъ: не были утверждены штаты морского генеральнаго штаба, причемъ основаваніемъ къ этому неутвержденію указывалось (рескриптъ на имя П. А. Столыпина отъ 27 апрѣля 1909 г.), что этотъ проектъ вторгается въ область дѣлъ, подлежащихъ непосредственному разрѣшенію властью Государя.

г) Обнародованіе закона и обращеніе его къ исполненію тоже совершаются по приказу монарха и отъ его имени. Это право монарха самостоятельнаго политическаго и юридическаго значенія не имѣетъ. Наши Основные Законы на немъ и не останавливаются, возлагая публикацію законовъ на Прав. Сенатъ (ст. 90—91).

## § 5. Права монарха въ области суда.

Права государей въ области судебной дѣятельности государства всего уже. Согласно принципу, признанному во всѣхъ современныхъ государствахъ, разрѣшеніе судебныхъ дѣлъ всецѣло предоставлено судамъ, дѣйствующимъ вполнѣ самостоятельно отъ монарха, и его вліяніе собственно на постановляемыя судами рѣшенія устранено вполнѣ. Однако извѣстное отношеніе къ судебной власти сохранено и за конституціонными королями.

I. Это отношеніе проявляется, во первыхъ, въ томъ, что король остается номинальнымъ главою судебной власти [2]). Какъ говоритъ ст. 22 Осн. Зак. изд. 1906 г., повторяющая общія начала конституціоннаго права, «Судебная власть осуществляется отъ имени Государя Императора установленными закономъ судами, рѣшенія коихъ приводятся въ исполненіе именемъ Императорскаго Величества».

II. Государямъ принадлежитъ цѣлый рядъ функцій въ области судебнаго управленія. Главнымъ образомъ здѣсь имѣетъ значеніе право назначенія судей и лицъ прокурорскаго надзора.

III. Своеобразными правами русскаго Государя, не встрѣчающимися въ другихъ конституціонныхъ государствахъ, являются: а) Право утверждать нѣкоторые приговоры уголовныхъ судовъ, а именно тѣ, «когда дворяне, чиновники, священнослужители всѣхъ степеней духовной іерархіи, или лица, имѣющія ордена и знаки отличія, снискиваемые лишь съ Высочайшаго соизволенія, при-

---

[1]) Право суспенсивнаго вето, принадлежащее президенту французской республики, тоже ни разу не было примѣнено. Наоборотъ, президентъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ пользуется этимъ своимъ правомъ весьма часто, и оно значительно поднимаетъ его нравственный престижъ. Причину этого надо усматривать въ своеобразныхъ условіяхъ политической жизни Америки, которыя привели къ тому, что тамъ народное представительство не обладаетъ моральнымъ авторитетомъ.

[2]) Это главенство носитъ теперь чисто номинальный характеръ и ни въ чемъ реальномъ не проявляется. Любопытный выводъ изъ этого положенія дѣлали въ старой Польшѣ: во время безкоролевья суды пріостанавливали свою дѣятельность: не было той власти, отъ имени которой они исполняли бы свои функціи.

суждаются къ наказаніямъ, соединеннымъ съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особыхъ правъ и преимуществъ» (Уст. Уг. Суд., ст. 945 п. I). Впрочемъ это утвержденіе носитъ чисто формальный характеръ и не является пересмотромъ постановленнаго судомъ рѣшенія по существу. б) Существеннѣйшимъ правомъ Государя въ области суда является исключительно ему принадлежащее право преданія суду высшихъ должностныхъ лицъ за преступленія должности [1]). Это право, практически сводящееся къ установленію полной безнаказанности этихъ должностныхъ лицъ за ихъ служебныя преступленія, будетъ нами подробно разсмотрѣно ниже. в) На Имя Государя приносятся жалобы на опредѣленія Судебнаго Департамента Пр. Сената. Этому Департаменту подвѣдомственны многія чисто судебныя дѣла (межевыя; дѣла, разсмотрѣнныя коммерческими судами; дѣла, разсмотрѣнныя консульскими судами и др. Ср. Учр. Пр. Сената по прод. 1906 г. ст. 22 — 27). На рѣшенія Судебнаго Департамента можетъ быть принесена всеподданнѣйшая жалоба, и если она будетъ уважена, то дѣло переносится на разсмотрѣніе Втораго Сената Собранія [2]). Такимъ образомъ эти всеподданнѣйшія жалобы имѣютъ цѣлью не пересмотръ Государемъ постановленнаго Департаментомъ Сената судебнаго рѣшенія, но лишь испрошеніе Высочайшаго соизволенія на пересмотръ этого рѣшенія слѣдующею судебною инстанціею.

IV. Обыкновенно къ полномочіямъ судебнаго характера относятъ принадлежащее королямъ право помилованія. Но такъ какъ помилованіе вообще не является судебною дѣятельностью, и такъ какъ, съ другой стороны, это право королей стоитъ въ теснѣйшей связи съ принадлежащими имъ правами по оказанію другихъ милостей (сложенія недоимокъ и т. п.), то на помилованіи мы остановимся въ другомъ мѣстѣ, гдѣ будемъ говорить и о другихъ однородныхъ правахъ монарховъ.

## § 6. Права монарха въ области управленія.

I. Наибольшее значеніе конституціонный король имѣетъ въ области управленія. Какъ мы видѣли, его разсматривали именно, какъ главу исполнительной власти. Это точка зрѣнія односторонняя, ибо, во первыхъ, самое понятіе «исполнительной» власти не характеризуетъ правительственной дѣятельности государства, которая гораздо шире простого исполненія законовъ, а во вторыхъ, (если даже замѣнить понятіе исполнительной власти властью правительственною) опредѣленіе Государя, какъ главы правительственной власти, неправильно и потому, что на дѣлѣ конституціонный государь является фактическимъ главой законодательной власти и номинальнымъ главою власти судебной. Поэтому въ настоящее время та идея, что король есть глава

---

[1]) Членовъ Государственнаго Совѣта, членовъ Государственной Думы, предсѣдателя Совѣта Министровъ, министровъ, главноуправляющихъ отдѣльными частями, намѣстниковъ, генералъ-губернаторовъ, всѣхъ лицъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ (Учр. Гос. Совѣта ст. 68 п. 4), а также губернаторовъ (законъ 26 мая 1897 г.).

[2]) Порядокъ и условія этого переноса будутъ разсмотрѣны ниже, при изложеніи Особыхъ Присутствій Государственнаго Совѣта.

исполнительной, или правительственной власти, понимается и новѣйшими конституціями, и въ литературѣ не въ томъ смыслѣ, что король есть только глава этой власти, а въ томъ смыслѣ, что эта власть вся цѣликомъ находится въ его рукахъ [1]). Эта же точка зрѣнія проведена и въ нашихъ Осн. Зак., гдѣ въ ст. 10 говорится, что «власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго».

Этотъ взглядъ на короля сводится къ тому, что представляется, будто вся правительственная власть дѣйствительно сосредоточена въ рукахъ короля, что отъ него эта власть поручается отдѣльнымъ должностнымъ лицамъ, которыя исполняютъ то, съ чѣмъ королю самому не управиться, и которыя не только получаютъ отъ него свои полномочія, но и дѣйствуютъ въ каждомъ данномъ случаѣ по его указаніямъ. Эта картина довольно характерно представлена въ ст. 10 Осн. Зак. изд. 1906 г.: «въ дѣлахъ управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ Него, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по Его повелѣніямъ». Эта картина нѣкогда дѣйствительно соотвѣтствовала существовавшему положенію вещей. Въ средніе вѣка, когда населеніе Западной Европы жило, почти не входя въ соприкосновеніе съ государственною властью, собственными силами и средствами удовлетворяя свои потребности, тогда вся несложная административная дѣятельность фюрстовъ сводилась къ хозяйственному управленію своими имѣніями, къ организаціи своего двора, со времени появленія постоянныхъ войскъ—къ содержанію наемниковъ; вся эта дѣятельность правъ населенія непосредственно не затрагивала. Юридическихъ элементовъ въ ней не было. Если въ данной мѣстности дѣйствовало римское право, или существовали какіе либо общеизвѣстные или записанные обычаи, то они являлись правомъ, опредѣлявшимъ гражданскія отношенія обывателей между собою, опредѣлявшимъ мѣру наказанія за извѣстныя преступленія; но тѣ немногія отношенія административнаго характера, которыя возникали въ ту эпоху, безусловно оставались внѣ предѣловъ признававшагося тогда права, и государи того времени были вполнѣ свободны въ этой области.

При этомъ должностныя лица по существу своему были ничѣмъ инымъ, какъ личными помощниками и замѣстителями государя. Въ средневѣковой Франціи, въ германскихъ государствахъ того времени или въ московской Руси, безразлично, никакой идеи о государственныхъ установленіяхъ, существующихъ самостоятельно отъ государя, не было. Какъ говоритъ проф. Сергѣевичъ [2]), «весь судъ и управленіе принадлежатъ имъ (московскимъ государямъ) лично; это точка зрѣнія самой глубокой древности. Если они «приказывали» кому либо судить и управлять, они дѣлали это въ личныхъ своихъ удобствахъ, а не потому, чтобы государство нуждалось въ какой либо организаціи суда и управленія... Приказы и расправная палата учреждены были только по той причинѣ, что нельзя же было все

---

[1]) На этой точкѣ зрѣнія стоятъ конституціи: датская, ст. 2; норвежская ст. 3; итальянская, ст. 5; болгарская, ст. 12; нидерландская, ст. 55; португальская, ст. 75; прусская, ст. 45; румынская, ст. 35; греческая, ст. 27.

[2]) Русскія Юридическія Древности, томъ II, стр. 414, ср. стр. 380 и 416.

дѣлать самому царю». Въ нѣкоторыхъ странахъ Запада существовали и въ средніе вѣка народные суды, какъ извѣстное установленіе, независимое въ своемъ существованіи отъ мѣстныхъ фюрстовъ. Но административныхъ установленій подобнаго рода не было, и по отношенію къ нимъ приведенныя слова проф. Сергѣевича могутъ быть распространены на всю Европу. Личное положеніе этихъ слугъ государя, самое содержаніе и характеръ ихъ административной дѣятельности всецѣло зависѣли отъ усмотрѣнія государя, въ данномъ отношеніи ничѣмъ не стѣсненнаго.

Это положеніе вещей по существу своему не измѣнилось, а пожалуй лишь закрѣпилось съ образованіемъ государствъ съ монархическою неограниченною властью государственнаго характера. Эта власть объединяла въ своихъ рукахъ всѣ полномочія государства, она была полноправнымъ и неограниченнымъ распорядителемъ всего. Но эта неограниченность власти фактически наталкивалась на извѣстныя препоны. Каждое право могло быть нарушено, но поскольку подъ правомъ понималось главнымъ образомъ право гражданское, охранявшее опредѣленные имущественные интересы, постоянное нарушеніе всѣхъ правъ, всего того, что каждымъ обывателемъ сознавалось, какъ его право, практически было невозможно. И на дѣлѣ абсолютная монархическая власть должна была принципіальнo признавать гражданскія права обывателей неприкосновенными. Въ отдѣльныхъ случаяхъ этотъ принципъ нарушался, но было существенно то, что онъ сознавался. Что же касается той области, которая непосредственно имущественныхъ интересовъ обывателей не затрагивала, и въ которой возникавшія отношенія тогда не сознавались, какъ отношенія юридическія, то тутъ у неограниченныхъ монарховъ не было никакого основанія чувствовать свою власть сколько нибудь стѣсненною. Въ этой области монархи могли чувствовать себя не только юридически, но и фактически безусловно неограниченными. Самостоятельность монарховъ въ этой области, независимость ихъ отъ какого либо стоящаго надъ ними права въ значительной степени была подчеркнута и выяснена съ той эпохи, когда установилась независимость судовъ. Въ отношеніи степени подчиненности королю положеніе суда и административныхъ учрежденій было явно противоположно одно другому, и въ интересахъ самихъ королей было, сдѣлавъ одну уступку, въ другой области отстаивать свою полную самостоятельность. Съ теченіемъ времени, когда изъ единоличной власти короля выдѣлилось законодательство и стало осуществляться при соучастіи народнаго представительства, свобода королей въ области административной получила для нихъ особую цѣну, и вмѣстѣ съ тѣмъ стало особенно очевиднымъ противоположеніе администраціи всѣмъ другимъ отраслямъ государственной дѣятельности, какъ такой области, гдѣ королю принадлежитъ наибольшая свобода, и какъ такой области, которая нормируется не столько правомъ, сколько указаніями королей.

Вмѣстѣ съ тѣмъ существенно то, что ко времени образованія дѣйствующихъ конституцій въ Европѣ не было такихъ административныхъ учрежденій, напр. феодально-вотчиннаго характера, по отношенію къ которымъ правительственная власть королей была бы стѣснена. Вся администрація дѣйствительно на-

ходилась подъ властью и приказами королей и вполнѣ правильно могла характеризоваться, какъ та область государственной дѣятельности, которая вся, въ полномъ объемѣ подчинена королю.

Однако еще приблизительно съ XVII в. начинается рядъ процессовъ, вносящихъ существенныя измѣненія въ отношенія государей къ администраціи и къ административнымъ чиновникамъ. Во первыхъ, измѣняется личное положеніе служащихъ. Сначала оно конструировалось, какъ частно-правовое договорное отношеніе личнаго найма. Мало по малу выясняется публичная природа этого отношенія, и государственная служба начинаетъ пониматься, какъ совершенно своеобразный юридическій институтъ, по существу своему отличный отъ гражданской сдѣлки личнаго найма. Этотъ вопросъ можетъ считаться выясненнымъ наукою права, и на немъ мы подробнѣе остановимся въ ученіи о государственной службѣ. Для характеристики полномочій государей въ области администраціи онъ непосредственнаго значенія не имѣетъ.

Во вторыхъ, мало по малу начинаетъ расходиться съ дѣйствительностью прежній взглядъ на всю административную дѣятельность государства, какъ на нѣчто выходящее за предѣлы права,—тотъ взглядъ, на которомъ было основано отрицаніе юридическаго характера правилъ, опредѣляющихъ организацію и порядокъ дѣйствія административныхъ учрежденій. Административная дѣятельность государства, прежде почти отсутствовавшая, развилась страшно: она вторгается во всѣ стороны жизни обывателей, на этой почвѣ возникаютъ сложнѣйшія отношенія. Они регулируются опредѣленными правилами. Количество органовъ управленія, количество производимыхъ ими дѣлъ тоже возрасло; взаимныя отношенія этихъ органовъ, порядокъ производства ими своихъ дѣлъ тоже опредѣляются точными правилами. И всѣ эти правила несомнѣнно имѣютъ юридическій характеръ не въ меньшей степени, чѣмъ постановленія гражданскихъ и уголовныхъ законовъ. Юридическій характеръ этихъ правилъ проявляется на каждомъ шагу: нарушеніе чиновникомъ сроковъ, ему указанныхъ, можетъ служить основаніемъ для иска къ нему объ убыткахъ; нарушеніе предѣловъ вѣдомства или формъ дѣлопроизводства, напр. при арестѣ обывателя, можетъ дать поводъ для возбужденія уголовной отвѣтственности; нельзя отрицать юридическаго характера постановленій Общаго Устава Счетнаго о наложеніи начетовъ на чиновниковъ и о сложеніи ихъ, или постановленій, опредѣляющихъ, когда Правительствующій Сенатъ слушаетъ дѣла съ участіемъ министровъ, и когда безъ нихъ. Во французской литературѣ юридическій характеръ этихъ правилъ сомнѣній не возбуждаетъ. Что же касается нѣмецкой литературы, то въ ней и по настоящее время продолжаютъ господствовать тѣ взгляды, что всѣ правила, опредѣляющія организацію и порядокъ дѣйствія административныхъ учрежденій, лишены правового характера [1]).

---

[1]) Характерно, что даже Л а б а н д ъ, который въ первомъ изданіи своего Гос. Права Германской Имп. держался того мнѣнія, что правила объ организаціи и порядкѣ дѣйствія административныхъ учрежденій суть нормы юридическія (томъ I, стр. 68), начиная со второго изданія (томъ I, стр. 683, вын. 2; третье изданіе, томъ I, стр. 653, вын. 1), подъ вліяніемъ Г и р к е, Р о з и н а и З е л и г м а н а присоединился къ господствующему въ Германіи мнѣнію.

Наконецъ въ третьихъ, прежній взглядъ, что чиновники лишь помощники и замѣстители государя, исполняющіе его личныя порученія, мало по малу перестаетъ соотвѣтствовать дѣйствительному положенію вещей. Нѣкогда должностныя лица исполняли порученія личнаго характера, но эти замѣстители мало по малу обратились въ постоянныя учрежденія съ опредѣленной, разъ на всегда установленной компетенціей. Этотъ процессъ можетъ быть очень ясно прослѣженъ на органахъ французской администраціи [1]), онъ не менѣе ясенъ и у насъ: московскіе приказы еще носили характеръ порученій, хотя постепенно и принимали видъ постоянныхъ учрежденій; петровскія коллегіи уже несомнѣнно являются постоянными установленіями съ опредѣленными компетенціей и порядкомъ дѣлопроизводства.

Кромѣ того нельзя не замѣтить, что прежняя точка зрѣнія по существу своему сводилась къ тому представленію, что вся система государственнаго управленія и органовъ государства существуетъ только для помощи государю, въ его интересахъ. Но если смотрѣть на государство, какъ на организацію народа, существующую и имѣющую свое оправданіе только въ интересахъ народа, то этой точкѣ зрѣнія на чиновниковъ, какъ на личныхъ помощниковъ государя, уже не можетъ быть мѣста. Въ германской литературѣ эта точка зрѣнія при всемъ своемъ несоотвѣтствіи современному положенію вещей все еще однако упорно держится [2]) и въ свое время оказала огромное вліяніе па постановленія дѣйствующихъ конституцій.

Прежде, при незначительныхъ размѣрахъ государствъ и при ничтожности задачъ управленія разсматриваемая точка зрѣнія могла казаться вполнѣ естественной; легко можно было представлять себѣ всю государственную машину воплощенною въ государѣ: чего онъ самъ не поспѣваетъ сдѣлать, то онъ поручаетъ кому либо изъ своихъ окружающихъ. Но по отношенію къ современнымъ громаднымъ государствамъ съ ихъ безконечными задачами управленія, съ ихъ сложнѣйшею системою управленія, безсмысленно говорить, что потому на каждой станціи есть жандармъ, что государю некогда на всѣхъ станціонныхъ платформахъ стоять одновременно, и что потому имѣются суды первой и второй инстанціи, что государю некогда одновременно разсматривать судебныя дѣла и принимать апелляціонныя жалобы на свои рѣшенія. Современное государство есть громадная организація, мыслимая и возможная только при множественности органовъ. Государь—только одинъ изъ нихъ, верховный, но одинъ изъ многихъ, и всѣ они имѣютъ свои задачи въ общей системѣ.

Тотъ взглядъ, что чиновники являются личными замѣстителями монарха, лишь содѣйствующими ему въ управленіи,

---

[1]) П. Ардашевъ. Провинціальная администрація во Франціи въ послѣднюю эпоху стараго режима. Томъ I. 1900. По поводу интенданта ср. стр. 152—155; по поводу субделегата стр. 195—197, 316, 323, 368—383; по поводу главнокомандующихъ стр. 417.

[2]) Ср. Stengel, стр. 91: необходимость должностей объясняется тѣмъ, что „монархъ лично не въ силахъ совершать всѣ акты управленія“.—Lingg, Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre 1890, стр. 69, выноска, считаетъ то мнѣніе, что должностныя лица лишь помощники монарха, безспорнымъ со времени Гербера.—Изъ старыхъ писателей это ученіе очень ясно выражено у K. S. Zachariae, Vierzig Bücher vom Staate I. 1839, стр. 99.

устарѣлъ и въ томъ отношеніи, что нынѣ многіе органы государства могутъ имѣть своею задачею не только исполненіе воли монарха, но подчасъ и сопротивленіе этой волѣ. Не говоря уже о членахъ парламентовъ, которые могутъ видоизмѣнять или отвергать законопроекты, вносимые отъ имени короля, если имъ не сочувствуютъ, министры (чисто административные, коронные чиновники) обязаны отказывать королю въ скрѣпѣ предлагаемыхъ имъ распоряженій, если считаютъ ихъ незаконными или нецѣлесообразными; органамъ самоуправленія предоставляется въ предѣлахъ законной ихъ компетенціи свобода дѣйствовать по своему убѣжденію, а не по получаемымъ изъ центра указаніямъ, и эта свобода представляется цѣнною между прочимъ потому, что органы самоуправленія получаютъ возможность проводить въ дѣлахъ мѣстнаго управленія свою политику и тѣмъ устранять вредныя послѣдствія той односторонности, которая могла бы получиться, еслибы всѣ дѣла государственнаго управленія центральнаго и мѣстнаго направлялись по взглядамъ и мнѣніямъ одного человѣка—короля.

II. По содержанію своему права монарха, какъ лица, объединяющаго въ своихъ рукахъ всю правительственную власть во всемъ ея объемѣ, обыкновенно понимаются въ томъ смыслѣ, что монархъ является іерархическимъ главою всей администраціи. Изъ этого положенія выводили цѣлый рядъ полномочій монарха: 1) всѣ должностныя лица назначаются имъ или по его полномочію; 2) всѣ должностныя лица находятся подъ его надзоромъ, онъ можетъ ревизовать ихъ дѣятельность, принимать жалобы на ихъ дѣйствія; 3) онъ можетъ отмѣнять, измѣнять сдѣланныя ими распоряженія, если непосредственно самъ усмотритъ изъ дѣла незаконность или нецѣлесообразность распоряженія, или если на это распоряженіе поступитъ жалоба; 4) онъ направляетъ дѣятельность административныхъ лицъ и учрежденій: разъясняетъ имъ виды и цѣли свои, разъясняетъ имъ смыслъ законовъ, дѣлаетъ имъ тѣ или другія предписанія, и эти предписанія для нихъ въ самодержавномъ государствѣ безусловно обязательны, въ конституціонномъ государствѣ обязательны, по скольку въ нихъ нѣтъ ничего прямо противозаконнаго; 5) монархъ награждаетъ должностныхъ лицъ, подвергаетъ ихъ дисциплинарнымъ взысканіямъ, увольняетъ ихъ отъ службы.

III. Но съ теченіемъ времени это пониманіе правительственной дѣятельности, какъ такой, которая всецѣло принадлежитъ монарху, перестало быть вѣрнымъ. Оно осталось въ старыхъ конституціяхъ, сохраняющихъ силу, включено по ихъ образцу въ конституціи новыя, но при этомъ дѣйствительное положеніе вещей перестало соотвѣтствовать традиціонной формулѣ. Такова косность человѣческаго ума и его неоригинальность, что коль скоро для характеристики какого либо явленія кѣмъ либо находится болѣе или менѣе вразумительная формула, она повторяется изъ поколѣнія въ поколѣніе, хотя бы то явленіе, которое характеризуется, подверглось существеннымъ измѣненіямъ. Нѣкогда, дѣйствительно, вся администрація была коронною, и подчиненіе ея королю дѣйствительно было для администраціи признакомъ, характеризовавшимъ ея особое положеніе. По всѣмъ административнымъ дѣламъ послѣднею инстанціею дѣйствительно былъ король, императоръ, великій герцогъ; всѣ должностныя лица

административнаго вѣдомства служили по назначенію отъ него, всѣ они дѣйствовали по его инструкціямъ, находились въ іерархическомъ подчиненіи ему. Съ теченіемъ времени это измѣнилось. На ряду съ административными учрежденіями, для которыхъ указанные признаки остались вѣрными, появились новые типы административныхъ учрежденій, къ которымъ эти признаки оказались безусловно неприложимыми. Появились органы самоуправленія и административной юстиціи. На подробномъ анализѣ этихъ понятій намъ придется остановиться въ другомъ мѣстѣ курса, теперь отмѣтимъ только, что самоуправленіе есть децентрализованное мѣстное государственное управленіе, гдѣ дѣйствительность децентрализаціи, т. е. самостоятельность органовъ мѣстнаго управленія отъ центра обезпечивается системою юридическихъ гарантій, ограждающихъ самостоятельность этихъ органовъ и вмѣстѣ съ тѣмъ создающихъ ихъ тѣсную связь съ данною мѣстностью и ея населеніемъ. Этими гарантіями являются, во первыхъ, выборность органовъ мѣстнаго управленія, устраняющая зависимость личнаго состава этихъ органовъ отъ главы государства, а во вторыхъ, то, что органамъ самоуправленія въ предѣлахъ закона предоставляется дѣйствовать совершенно свободно, внѣ іерархическаго подчиненія органамъ центральной администраціи и государю, такъ что всякаго рода указанія, которыя государь или органы центральной администраціи давали бы самоуправленію по вопросамъ, какъ ему дѣйствовать въ предѣлахъ закона, являются для него совершенно необязательными. Такимъ образомъ органы самоуправленія, получающіе тѣ или иныя полномочія отъ закона, подчинены только закону, и по отношенію къ нимъ глава государства ни въ какомъ смыслѣ не является начальствомъ. Тѣ административныя функціи, которыя возложены на органы самоуправленія, вовсе изъяты изъ власти главы государства, какъ главы административной власти, и по скольку въ данномъ государствѣ существуетъ самоуправленіе, нельзя повторять стараго положенія, будто вся административная власть, во всемъ ея объемѣ подчинена государю.

У насъ въ Россіи въ такомъ положеніи находятся земства, города, отчасти волостное и сельское управленіе; о тѣхъ дѣлахъ управленія, которыя поручены имъ, нельзя говорить, что они «принадлежатъ Государю Императору», и про самыя эти учрежденія нельзя говорить, что они дѣйствуютъ «Его именемъ и по Его повелѣніямъ», или чтобы опредѣленная степень власти была имъ предоставлена отъ Государя; опредѣленныя дѣла съ опредѣленною степенью власти предоставлены имъ закономъ, который единоличною властью Государя не можетъ быть ни отмѣненъ, ни измѣненъ; эти учрежденія дѣйствуютъ отъ имени избравшаго ихъ населенія, и повелѣнія Государя для нихъ обязательны такъ же, какъ и для остального населенія, но не такъ, какъ для коронныхъ административныхъ учрежденій.

Съ теченіемъ времени на Западѣ, да и въ Россіи также появилась новая категорія административныхъ учрежденій, точно такъ же не находящихся въ подчиненіи монарху,—это учрежденія административной юстиціи. Подъ административною юстиціею понимаютъ такого рода административныя учрежденія, которыя разсматриваютъ дѣла административнаго характера, главнымъ образомъ по жалобамъ на распоряженія, изданныя органами

администраціи, при чемъ примѣняются главнѣйшія судебныя гарантіи правильности постановляемаго рѣшенія: допускается гласность, устность производства, его состязательность, установлены опредѣленныя формы и сроки обжалованія, рѣшенія входятъ въ законную силу подобно рѣшеніямъ судебнымъ; должностнымъ лицамъ этихъ учрежденій предоставляется судейская независимость какъ личная, такъ и судопроизводственная въ томъ смыслѣ, что они рѣшаютъ дѣла по закону, а не по инструкціямъ или указаніямъ начальства. Перенесеніе дѣлъ, разсматриваемыхъ учрежденіями административной юстиціи, на разрѣшеніе королей по закону является невозможнымъ.

У насъ такими учрежденіями являются, во первыхъ, Правительствующій Сенатъ, а во вторыхъ, такъ называемыя «губернскія присутствія смѣшаннаго состава», которыя разрѣшаютъ рядъ административныхъ дѣлъ съ соблюденіемъ нѣкоторыхъ судебныхъ гарантій, при чемъ по многимъ дѣламъ рѣшенія этихъ присутствій вовсе не подлежатъ обжалованію или переносу въ высшія инстанціи, въ министерства, Пр. Сенатъ или на Высочайшее разрѣшеніе.

Такимъ образомъ, по скольку тѣ или иныя дѣла управленія переданы закономъ въ вѣдѣніе учрежденій административной юстиціи, эти дѣла выходятъ изъ сферы воздѣйствія Государя, какъ главы администраціи, и разрѣшаются окончательно на основаніи законовъ учрежденіями, дѣйствующими самостоятельно и по закону, а не по указаніямъ Государя.

Поэтому та трафаретная фраза, переписываемая изъ одной конституціи въ другую и изъ одного курса государственнаго права въ другой, что «власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ монарху», по отношенію къ современнымъ государствамъ должна сопровождаться слѣдующею существеннѣйшею оговоркою: «по скольку дѣла управленія не предоставлены закономъ органамъ самоуправленія или учрежденіямъ административной юстиціи».

---

## ГЛАВА ВТОРАЯ.

# Правительственныя полномочія Государя по постановленіямъ Основныхъ Законовъ 1906 года.

### § 1. Верховное управленіе.

I. Ученіе объ отношеніи монарха къ дѣламъ управленія, какъ мы видѣли, вообще въ значительной степени запутанное пережившими свое время представленіями о томъ, что вся правительственная власть сосредоточена въ рукахъ одного монарха, въ нашемъ дѣйствующемъ правѣ затемняется также и крайне неудачною идею противоположенія «управленія верховнаго» и «управленія подчиненнаго».

Это противоположеніе, какъ и самые эти термины, до 1832 г. были чужды русскому законодательству. При составленіи Свода

Законовъ Сперанскій включилъ въ Основные Законы двѣ статьи, редактированныя слѣдующимъ образомъ: ст. 80: «Власть управленія во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Государю. Въ управленіи верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосредственно. въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ Него мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его именемъ и по Его повелѣніямъ»,—и ст. 81: «Предметы управленія подчиненнаго, образъ его дѣйствія, степень и предѣлы власти, оному ввѣряемой, во всѣхъ вообще установленіяхъ, какъ высшихъ государственныхъ, такъ и низшихъ, имъ подвѣдомыхъ, опредѣляются подробно въ учрежденіяхъ и уставахъ сихъ установленій».

Смыслъ этихъ постановленій самъ по себѣ не вполнѣ ясенъ. Обратимся для выясненія его къ источникамъ этихъ статей. Какъ это будетъ указано ниже, Сперанскій при составленіи Свода Законовъ не долженъ былъ творить новаго права или усовершенствовать дѣйствующее законодательство, онъ долженъ былъ лишь расположить въ систематическомъ порядкѣ всѣ дѣйствовавшіе къ тому времени законы. Поэтому подъ каждою статьею Свода должны были показываться тѣ узаконенія, изъ которыхъ извлечено правило, изложенное въ данной статьѣ Свода. Обращеніе къ указаннымъ подъ каждою статьею Свода ея источникамъ нерѣдко раскрываетъ ея смыслъ, иногда затемненный краткостью статьи, сводящей воедино правила, установленныя въ цѣломъ рядѣ отдѣльныхъ законовъ. Если мы посмотримъ, на какіе именно законы имѣется ссылка подъ ст. 80 и 81 Осн. Зак., изд. 1832 г. [1]), то увидимъ, что въ качествѣ ихъ источника показано семь статей Учрежденія Министерствъ 25 іюня 1811 г. Изъ этихъ статей одна (206-ая) говоритъ, что «въ порядкѣ государственныхъ силъ Министерство представляетъ установленіе, посредствомъ коего Верховная Исполнительная Власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія». Въ этой статьѣ упоминается о «Верховной Исполнительной Власти», но никакихъ постановленій относительно нея не содержится; остальныя же шесть статей, на которыя имѣется ссылка подъ ст. 80 Осн. Зак. изд. 1892 г., не имѣютъ никакого видимаго отношенія къ вопросу о противоположеніи управленія верховнаго и подчиненнаго. Такимъ образомъ, въ дѣйствительности эти статьи 80 и 81 старыхъ Основныхъ Законовъ не вытекали изъ существовавшаго законодательства. Надо предположить, что когда Сперанскій въ 1809—1810 годахъ былъ занятъ своимъ планомъ государственнаго преобразованія, онъ повидимому предполагалъ провести въ законѣ какое то различіе верховнаго и подчиненнаго управленія; эта мысль получила крайне неясное выраженіе въ нѣкоторыхъ статьяхъ Учрежденія Министерствъ; очевидно, Сперанскій редактировалъ ст. 80 и 81 Осн. Зак., имѣя въ виду гораздо больше свои первоначальныя мысли [2]), чѣмъ дѣйствовавшіе законы.

---

[1]) Самыя эти статьи и ссылки подъ ними остались безъ измѣненія во всѣхъ изданіяхъ Свода отъ 1832 г. по 1892 г.

[2]) На сколько можно судить по работѣ Сперанскаго «Руководство къ Познанію Законовъ» стр. 19, мысль Сперанскаго заключалась въ томъ, что «порядокъ верховнаго управленія объемлетъ два главные предмета: править установленіями и править силами Правительства. Верховная власть правитъ установленіями: 1) содержа составъ ихъ въ надлежащей полнотѣ, порядкѣ и дѣй-

Статьи эти въ свою очередь были редактированы на столько неясно, что въ литературѣ дали поводъ къ совершенно несогласнымъ другъ съ другомъ опредѣленіямъ понятій верховнаго и подчиненнаго управленія [1]), и, что самое существенное, вовсе не отразились на дѣйствовавшемъ русскомъ законодательствѣ, которому эти понятія, не смотря на наличность въ Сводѣ какихъ то туманныхъ ихъ опредѣленій, оставались въ дѣйствительности совершенно чуждыми. Ни одного повода примѣнить на дѣлѣ эти понятія русскому законодательству за весь XIX в. не представилось [2]).

Такъ было до 1905—1906 гг. Въ 1905 г., 6 іюня состоялось Высочайше утвержденное мнѣніе Гос. Совѣта «объ устраненіи отступленій въ порядкѣ изданія законовъ», гдѣ въ п. 5 отдѣла I и въ отдѣлѣ II устанавливалось нѣсколько правилъ, имѣвшихъ цѣлью точнѣе разграничить законодательные акты Государя отъ его же актовъ административнаго характера. Этотъ законъ вносилъ тѣ или другія поправки въ Основные Законы изд. 1892 г., нынѣ уже отмѣненные, и вообще никакого осуществленія на практикѣ не получилъ; поэтому мы на немъ можемъ и не останавливаться, отмѣтивъ лишь, что онъ пытался такъ или иначе использовать понятіе верховнаго управленія.

Затѣмъ, въ Основныхъ Законахъ 23 апр. 1906 г. и въ Высочайшемъ указѣ объ изданіи ихъ этому недосказанному Сперанскимъ и никѣмъ не понятому термину верховнаго управленія придается особое значеніе. Но всѣ эти постановленія мало выясняютъ этотъ терминъ, равно какъ и онъ мало прибавляетъ къ ихъ содержанію.

Изъ совокупности всѣхъ постановленій дѣйствующаго законодательства, гдѣ этотъ терминъ встрѣчается [3]), можно придти къ слѣдующему его опредѣленію: прежде всего понятіе верховнаго управленія противополагается понятію управленія подчиненнаго.

---

ствіи, сообразно ихъ учрежденіямъ, 2) разрѣшая случаи, превышающіе власть, имъ ввѣренную, или вновь возникающіе. Она правитъ силами правительства, содержа ихъ въ надлежащемъ устройствѣ, раздѣляя ихъ дѣйствіе, охраняя уставы ихъ и учрежденія». Управленіе подчиненное состоитъ въ приложеніи общихъ правилъ къ частнымъ случаямъ.

[1]) Ср. А. Д. Градовскій. Начала, томъ II, стр. 182—183.—Уголовное Уложеніе. Проектъ Редакціонной Комиссіи съ объясненіями къ нему. Томъ VIII, стр. 1—3.—Это разногласіе въ настоящее время утратило практическій интересъ.—Стоитъ только отмѣтить, что оба предложенныя толкованія понятій верховнаго и подчиненнаго управленія рѣзко расходятся съ тѣмъ, какъ эти понятія толковалъ самъ Сперанскій. См. предыдущую выноску.—Н. М. Коркуновъ, въ своей работѣ «Указъ и законъ» 1892 г., стремившійся разграничить области указной (административной) и законодательной дѣятельности Государя, въ своемъ курсѣ Русское Госуд. Право, томъ II (изд. 1905 г.) стр. 204—206, какъ то смѣшиваетъ понятія верховнаго управленія и законодательства.

[2]) Какъ на совершенно неудачную и обособленно стоящую попытку нашего законодательства использовать это понятіе верховнаго управленія для разграниченія административныхъ и законодательныхъ актовъ Государя, можно указать на п. а ст. 7 закона 5 ноября 1885 г. «о переработкѣ Свода Законовъ Росс. Имп.» Согласно этому закону, «Высочайшія повелѣнія, состоявшіяся въ порядкѣ верховнаго управленія... по тѣмъ... предметамъ, по коимъ не существуетъ правилъ, изданныхъ въ порядкѣ законодательномъ», признаны подлежащими внесенію въ Сводъ Законовъ, т. е. вмѣсто противоположенія актовъ верховнаго управленія законамъ установлено было ихъ отождествленіе.

[3]) Именной указъ 23 апр. 1906 г. объ утвержденіи Основныхъ Законовъ.—Основные Законы изд. 1905 г., ст. 10, 11, 14, 18, 24, 117 и 118.—Прав. разсмотр. госуд. росписи, ст. 9 — Учр. Пр. Сената по Прод. 1906 г. ст. 19 п. 1, 48, 181 и п. 7 прил. къ ст. 318.—Учр. Мин. по Прод. 1906 г. ст. 158. прим. и 174.

Согласно ст. 10 Осн. Зак., «власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего государства Россійскаго. Въ управленіи верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ Него, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по Его повелѣніямъ». Такимъ образомъ, въ управленіи верховномъ дѣйствуетъ Государь, а въ управленіи подчиненномъ дѣйствуютъ «подлежащія мѣста и лица», примѣняя ввѣренную имъ власть, т. е. верховное управленіе есть личная дѣятельность Государя.

Но личною дѣятельностью Государя является также и дѣятельность законодательная (утвержденіе законопроектовъ). Законодательная дѣятельность однако не сливается съ верховнымъ управленіемъ, но противополагается ему. Въ Именномъ указѣ 23 апр. 1906 г. «объ утвержденіи Осн. Гос. Законовъ» говорится, что эти Законы дополнены постановленіями, «точнѣе разграничивающими область принадлежащей Намъ нераздѣльно власти верховнаго государственнаго управленія отъ власти законодательной». Тутъ очевидно «нераздѣльно» (или «во всемъ объемѣ», по словамъ ст. 10 Осн. Зак.) принадлежащая Государю власть правительственная противополагается власти законодательной, осуществляемой Государемъ «въ единеніи съ Гос. Совѣтомъ и съ Гос. Думою», раздѣляющими эту власть съ Государемъ.

Итакъ, область верховнаго управленія опредѣляется двумя признаками: это есть область непосредственной личной дѣятельности Государя, и при томъ такой, которая не ограничена соучастіемъ Думы и Госуд. Совѣта. Другими словами, когда законъ говоритъ, что Государь совершаетъ то-то и то-то въ порядкѣ верховнаго управленія, законъ допускаетъ плеоназмъ, т. е. употребляетъ выраженіе, рѣшительно ничего не прибавляющее къ уже сказанной мысли, такъ какъ сказать, что «Государь Императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія, устанавливаетъ въ отношеніи служащихъ ограниченія»... (ст. 18 Осн. Зак.), совершенно то же самое, что просто сказать «Государь Императоръ устанавливаетъ»...

II. Къ понятію указовъ, издаваемыхъ въ порядкѣ верховнаго управленія, весьма близко другое понятіе, тоже встрѣчающееся въ законодательныхъ актахъ послѣдняго времени, — это понятіе указовъ, «непосредственно» издаваемыхъ Государемъ. Возможно даже сомнѣніе, не то же ли это самое: въ ст. 10 Осн. Зак. говорится: «въ управленіи верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосредственно». Управленіе верховное и непосредственная дѣятельность Государя тутъ отождествляются. Но на ряду съ этимъ ст. 24 тѣхъ же Осн. Зак. гласитъ: «Указы и повелѣнія Гос. Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Имъ издаваемые»... [1]).

---

[1]) Тутъ передъ «или» запятой нѣтъ. По правиламъ русской грамматики «или» раздѣлительное запятой передъ собою не имѣетъ; передъ «или» въ смыслѣ «то-есть» запятая ставится; такимъ образомъ эту статью по имѣющимся въ ней знакамъ препинанія необходимо толковать въ томъ смыслѣ, что указы въ порядкѣ верховнаго управленія противополагаются указамъ, непосредственно Государемъ издаваемымъ. Ср. ст. 19 п. 1, 48, 181 и п. 7 прил. къ ст. 318 Учр. Пр. Сената, тоже основанныя, какъ и ст. 24 Осн. Зак. изд. 1906 г., на ст. 26 Осн. Зак. 23 апр. 1906 г.

Тутъ эти два вида указовъ противополагаются. Затѣмъ не лишено значенія и то обстоятельство, что нѣкоторыя статьи Осн. Зак. (напр. 11, 18 и др.) говорятъ о повелѣніяхъ и указахъ, издаваемыхъ въ порядкѣ верховнаго управленія, другія же статьи, напр. 19 или 20, говорятъ объ указахъ, непосредственно издаваемыхъ Государемъ. Какъ будто какое то различіе тутъ проводится.

Но ни въ одной статьѣ закона ни малѣйшаго различія этихъ двухъ категорій указовъ не установлено. Указы, изданные въ порядкѣ верховнаго управленія, и указы, изданные Государемъ непосредственно, ничѣмъ другъ отъ друга не отличаются ни по своей формѣ, ни по своей силѣ, ни по своей юридической природѣ [1]). И несомнѣнно надо отдать преимущество ст. 10 Осн. Зак., которая отождествляетъ эти виды указовъ.

III. Во многихъ случаяхъ законъ (Осн. Зак. ст. 11—17, 21, 23), говоря о тѣхъ или иныхъ полномочіяхъ Государя, говоритъ просто, что Государь опредѣляетъ, объявляетъ и т. п. то или другое, безъ прибавленія словъ «въ порядкѣ верховнаго управленія» или «непосредственно». И полномочія Государя, устанавливаемыя въ этихъ статьяхъ, по существу своему ничѣмъ не отличаются отъ полномочій, установленныхъ въ статьяхъ, гдѣ эти выраженія употреблены [2]). Такимъ образомъ, надо придти къ тому выводу, что эти три способа наименованія актовъ Государя не обозначаютъ трехъ разныхъ по своей юридической природѣ категорій правительственныхъ актовъ. Это не три юридическія категоріи, это три оборота бюрократическаго стиля, не имѣющіе никакого юридическаго содержанія.

## § 2. Юридическая природа актовъ верховнаго управленія.

I. Прежде всего возникаетъ вопросъ, какова юридическая сила актовъ верховнаго управленія, подзаконны ли они, или же имѣютъ силу, равную закону. Съ этой точки зрѣнія акты вер-

---

[1]) Бар. Б. Нольде. (Очерки русскаго конституціоннаго права, стр. 53, вын. 47), находитъ, что „для разграниченія обѣихъ категорій законъ обращается къ матерьяльнымъ признакамъ“, т. е. что указы въ порядкѣ верховнаго управленія по содержанію своему отличаются отъ указовъ, непосредственно издаваемыхъ Государемъ. Съ такою точкою зрѣнія согласиться трудно: дѣйствительно, говоря объ указахъ по однимъ вопросамъ, законъ называетъ ихъ указами, издаваемыми въ порядкѣ верховнаго управленія (указы объ ограниченіяхъ, вызываемыхъ требованіями государственной службы, ст. 18), а по другимъ вопросамъ (объ опредѣленіи порядка полученія титуловъ и орденовъ, ст. 19) законъ говоритъ о томъ, что это опредѣляется Государемъ непосредственно. Но само собою разумѣется, что эти два рода дѣлъ по существу рѣшительно не представляютъ такого различія, которое могло бы служить основаніемъ для того, чтобы издаваемые по нимъ указы Государя можно было относить къ двумъ разнымъ категоріямъ. И если уже держаться матерьяльныхъ признаковъ, то къ какой категоріи указовъ, къ категоріи ли указовъ, издаваемыхъ въ порядкѣ верховнаго управленія, или же къ категоріи непосредственно издаваемыхъ слѣдовало бы отнести такой указъ, который бы установилъ ограниченіе служащихъ относительно полученія орденовъ?

[2]) По ст. 11 Осн. Зак. „Гос. Императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія издаетъ... указы для устройства... различныхъ частей государственнаго управленія...“, а по ст. 21 „Имъ же (не сказано, что въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно) опредѣляются... устройство состоящихъ въ вѣдѣніи Министерства Императорскаго Двора учрежденій...“.

ховнаго управленія рѣзко распадаются на двѣ категоріи: къ первой относятся тѣ акты, которые хотя и издаются на основаніи прямого о нихъ указанія въ законѣ, но по существу своему относятся къ актамъ, которые, и не будь въ законѣ такого указанія, несомнѣнно были бы отнесены къ вѣдѣнію административной власти, напр. назначеніе чиновниковъ на должности. По своей юридической силѣ эти акты очевидно должны быть отнесены къ актамъ административнымъ, т. е. подзаконнымъ. Къ второй категоріи относятся тѣ акты, которые безъ прямого уполномочія монарха на изданіе ихъ несомнѣнно были бы отнесены къ вѣдѣнію законодательныхъ учрежденій [1]). Относительно этихъ актовъ главы государства, по содержанію своему, матеріально, совпадающихъ съ законами, можетъ возникнуть вопросъ, не являются ли они законами и по своей юридической силѣ.

Въ германской литературѣ эти полномочія государей разсматриваются обыкновенно, какъ делегація законодательной власти, какъ уступка со стороны законодательной власти въ пользу государя права издавать по извѣстному вопросу постановленія, которыя безъ этого полномочія должны были бы быть изданы въ законодательномъ порядкѣ. Это полномочіе относится къ точно указаннымъ въ немъ вопросамъ, и только по нимъ король можетъ издавать постановленія, обязательныя для населенія, или даже въ точно указанныхъ отношеніяхъ измѣняющія дѣйствующее законодательство. Если же постановленіе, изданное королемъ, въ чемъ либо выходитъ за предѣлы предоставленныхъ ему полномочій, то по взглядамъ германскихъ ученыхъ изъ самаго существа делегаціи вытекаетъ, что это постановленіе незаконно и недѣйствительно [2]).

Французскіе писатели и французскія государственныя установленія точно такъ же разсматриваютъ изданіе по уполномочію закона подобныхъ актовъ короля, императора, въ послѣднее время президента, какъ делегацію законодательной власти, но существо ея понимаютъ совершенно иначе, чѣмъ писатели германскіе. Во Франціи до самаго конца XIX в. можно прослѣдить то ученіе, что сообщеніе президенту права издавать тѣ или другіе акты по существу своему законодательнаго характера есть сообщеніе президенту свойствъ законодательнаго органа. Отсюда дѣлали напр. тотъ выводъ, что какъ законы не могутъ подлежатъ обжалованію въ судебномъ порядкѣ или въ порядкѣ административной юстиціи, такъ не могутъ подлежать обжалованію и акты президента, изданные на основаніи делегаціи законодательной власти, и акты эти не могутъ подлежать провѣркѣ съ точки зрѣнія даже соблюденія предѣловъ предоставленныхъ президенту полномочій [3]).

---

[1]) Напр. установленіе ограниченій въ правѣ пріобрѣтенія недвижимостей въ крѣпостныхъ районахъ, Осн. Зак., ст. 14.

[2]) Ср. напр. Gaupp. Das Staatsrecht des Königreichs Würtemberg. 1895— стр. 175.—Laband. Staatsrecht des Deutschen Reichs. I. 1895, стр. 572.—Считаетъ недѣйствительными и не подлежащими исполненію королевскіе указы, изданные съ нарушеніемъ предѣловъ полномочія, даже такой безусловный сторонникъ толкованія каждаго закона въ пользу королевской власти, какъ Bornhak, Preussisches Staatsrecht I, стр. 369.

[3]) Laferrière. La juridiction administrative, томъ II, изд. 1896 г., стр. 12 и 422.—Изъ новыхъ писателей на этой точкѣ зрѣнія стоитъ лишь Moreau. Le réglement administratif. 1902.—Прежняя судебно-административная практика сведена у Laferrière и у Moreau, и ихъ теоріи стоятъ съ нею въ полномъ согласіи.

Этотъ выводъ, теоретически построенный на совершенно произвольно понятомъ терминѣ «делегація», практически приводитъ къ результатамъ безусловно непріемлемымъ. Нельзя утверждать, не разрушая основныхъ представленій о законности, что президентъ, получивъ полномочіе на изданіе постановленія по одному предмету, можетъ, ссылаясь на это полномочіе, издать постановленіе по любому другому предмету, и что никто не можетъ поставить вопроса о превышеніи президентомъ предѣловъ предоставленной ему власти. За послѣднее время непріемлемость старой французской теоріи входитъ въ сознаніе не только писателей по государственному праву, но и высшихъ государственныхъ установленій Франціи. Вмѣстѣ съ тѣмъ начинаютъ находить неправильною и конструкцію этихъ полномочій президента, какъ делегацію, какъ перенесеніе законодательной власти. Законодательная власть предоставлена конституціей палатамъ, президенту тою же конституціею предоставлена власть правительственная; и эти постановленія конституціи простымъ закономъ не могутъ быть ни отмѣнены, ни измѣнены. Значитъ перенесенія законодательной власти быть не можетъ. Конституція вмѣстѣ съ тѣмъ оставляетъ открытымъ вопросъ, какіе именно предметы должны быть регулируемы въ законодательномъ порядкѣ, какіе въ административномъ. То или иное распредѣленіе дѣлъ между законодательными и правительственными учрежденіями устанавливается частью обычаемъ, частью отдѣльными законами, и компетенція этихъ учрежденій можетъ быть измѣняема закономъ. Поэтому законъ можетъ тотъ или иной вопросъ, въ силу обычая или закона относившійся къ компетенціи законодательной власти, передать въ вѣдѣніе власти административной и указать тотъ ея органъ, который будетъ вѣдать этотъ вопросъ. Такимъ образомъ приходятъ къ вполнѣ обоснованной и дѣйствительно разъясняющей существо дѣла конструкціи, что сообщеніе президенту права регулировать своими распоряженіями вопросъ, до сихъ поръ входившій въ сферу законодательства, не есть перенесеніе на президента законодательной власти, но есть лишь расширеніе компетенціи административной власти. Отсюда вытекаетъ дальнѣйшій естественный выводъ, что всѣ распоряженія президента, изданныя на основаніи подобныхъ полномочій, являются по своей природѣ актами не законодательными, но административными [1]).

Такое пониманіе существа юридической природы актовъ главы государства, изданныхъ по особымъ полномочіямъ со стороны закона [2]), основано не на какихъ либо особенностяхъ

---

[1]) На этой новой точкѣ зрѣнія стоятъ Esmein, Droit constitutionnel. 1906 г., стр. 580; Berthélemy, Droit administratif. 1906, стр. 102; Duguit. Droit constitutionnel. 1907, стр. 1017—1021.—На эту же точку зрѣнія сталъ и французскій кассаціонный судъ, который призналъ возможность провѣрки судами правильности актовъ президента, изданныхъ по делегаціи закона, на томъ же основаніи, какъ и всѣхъ вообще актовъ административныхъ, Duguit, op. cit. стр. 1017.

[2]) Эта же конструкція актовъ главы государства является необходимою и для актовъ его, издаваемыхъ на основаніи полномочій, сообщенныхъ ему не отдѣльными законами, но конституціей. Еслибы въ конституціяхъ говорилось, что по такимъ то вопросамъ законы издаются при участіи парламента, а по такимъ то безъ него, то въ такомъ случаѣ акты короля, по содержанію своему входящіе въ ту область, которая обыкновенно признается законодательною, должны были бы почитаться законами. Но такихъ конституцій нѣтъ. Въ

французскаго права, но вытекаетъ изъ самаго существа законодательства и правительственной власти, какъ оно понимается всѣми современными конституціями. И это пониманіе должно быть примѣняемо ко всѣмъ вообще государствамъ, воспринявшимъ ученіе о раздѣленіи властей законодательной и правительственной.

II. Въ нашихъ Основныхъ Законахъ не содержится постановленія, которое сообщало бы актамъ Государя, издаваемымъ имъ непосредственно или въ порядкѣ верховнаго управленія, наименованіе законовъ. Въ этомъ отношеніи терминологія Основныхъ Законовъ вполнѣ выдержана. Не содержится ни одного постановленія, которое сообщало бы этимъ указамъ и силу закона. Наоборотъ, наши Основные Законы стоятъ на точкѣ зрѣнія общаго типа конституцій, приписываютъ Государю власть правительственную, говорятъ, что законодательная власть осуществляется имъ въ единеніи съ Государственною Думою и Совѣтомъ. Итакъ, акты верховнаго управленія отчетливо размежеваны съ актами законодательными.

Что касается юридической силы актовъ Государя, то въ этомъ отношеніи существенно прежде всего то, что въ новыхъ Основныхъ Законахъ уже не имѣется постановленія, соотвѣтствующаго ст. 70 Осн. Зак. изд. 1892 г., согласно которой «Высочайшій указъ, по частному дѣлу послѣдовавшій или особенно на какой либо родъ дѣлъ состоявшійся, по сему именно дѣлу или роду дѣлъ отмѣняетъ дѣйствіе законовъ общихъ». На ряду съ исключеніемъ этой статьи старыхъ Основныхъ Законовъ, сообщавшей всѣмъ указамъ Государя силу, равную закону, въ новые Основные Законы включена статья, заключающая въ себѣ обратное правило: «Законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона. Посему доколѣ новымъ закономъ не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу» (ст. 94). Изъ этой статьи ясно, что изданіе какого либо указа, въ чемъ либо отмѣняющаго или измѣняющаго какой либо законъ, недопустимо, ибо впредь до отмѣны въ законодательномъ порядкѣ этотъ законъ сохраняетъ полную свою силу. И примѣненію подлежитъ именно законъ, а не указъ, въ виду того, что по ст. 84 Осн. Зак. изд. 1906 г. «Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ законовъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ».

Далѣе, та же подзаконность актовъ верховнаго управленія вытекаетъ уже изъ того, что въ Основные Законы включенъ рядъ постановленій, уполномочивающихъ Государя на изданіе указовъ по тому или другому вопросу (ст. 11—23). Эти статьи закона были бы совершенно излишни, еслибы у Государя по прежнему предполагалось право издавать указы по любому вопросу, регулированному ли общимъ закономъ, или нѣтъ. Самое существованіе ст. 87 Осн. Зак., обставляющей особыми условіями изданіе въ

---

дѣйствительности въ конституціяхъ всегда есть постановленіе въ томъ смыслѣ, что законодательная власть осуществляется королемъ совмѣстно съ парламентомъ, что королю принадлежитъ власть правительственная. Если на ряду съ этимъ имѣется постановленіе, что правила по такимъ то вопросамъ издаются единоличною властью короля, то въ этомъ надо видѣть лишь постановленіе, расширяющее (или просто опредѣляющее) компетенцію именно правительственнаго, а не законодательнаго органа.

порядкѣ верховнаго управленія мѣры, «которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ» [1]), доказываетъ, что въ порядкѣ верховнаго управленія помимо случая, предусмотрѣннаго этою статьею, подобныя мѣры издаваемы быть не могутъ.

Наконецъ, недопустимость изданія указовъ, въ чемъ либо нарушающихъ законы, вытекаетъ изъ того, что всякій такой указъ вызвалъ бы отвѣтственность скрѣпившаго его министра [2]). Постановленія нашихъ законовъ, опредѣляющія порядокъ привлеченія министровъ къ отвѣтственности, таковы, что на дѣлѣ это привлеченіе является практически невозможнымъ. Но эта фактическая безотвѣтственность министровъ не можетъ имѣть значенія для разрѣшенія вопроса, признаются ли правомѣрными указы, изданные съ нарушеніемъ закона, или признаются неправомѣрными. Коль скоро за изданіе, или точнѣе за скрѣпу подобныхъ указовъ въ законѣ установлены извѣстныя кары, то, хотя бы онѣ на дѣлѣ не примѣнялись, нельзя говорить, что законъ допускаетъ, какъ нѣчто правомѣрное, изданіе этихъ указовъ.

Обращаясь къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ видовъ указовъ, на изданіе которыхъ Государь уполномочивается Основными Законами, мы находимъ между ними довольно существенное различіе съ разсматриваемой точки зрѣнія. Указы эти могутъ быть разбиты на три категоріи: а) указы организаціонные и исполнительные, б) остальные указы, издаваемые на основаніи ст. 14—23 Осн. Зак., и в) указы по ст. 87 Осн. Зак. Что касается прежде всего указовъ организаціонныхъ, то ст. 11 Осн. Зак., имъ посвященная, говоритъ: «Государь Императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія, издаетъ въ соотвѣтствіе съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія...». Такимъ образомъ эта статья категорично требуетъ для указовъ Государя, издаваемыхъ на основаніи ея, соотвѣтствія съ законами. Никакому закону эти указы противорѣчить не могутъ.

Всѣ другія статьи Основныхъ Законовъ, кромѣ ст. 11, уполномочивая Государя на изданіе тѣхъ или другихъ указовъ, уполномочиваютъ его частью на изданіе такого рода распоряженій, которыя, согласно установившимся представленіямъ, относились къ категоріи актовъ административныхъ, частью же уполномочиваютъ его на изданіе распоряженій, до того издававшихся въ порядкѣ законодательномъ. Что касается распоряженій чисто административнаго характера, то подзаконный характеръ ихъ сомнѣній не вызываетъ. Тѣ же указы, которые вторгаются въ сферу законодательства (напр. указы, которыми по ст. 19 опредѣляются условія и порядокъ пожалованія титуловъ, орденовъ и отличій), несомнѣнно могутъ казаться указами надзаконными, ибо эти указы могутъ измѣнять напр. порядокъ пожалованія знаковъ отличія, нынѣ установленный закономъ. Однако, какъ мы видѣли, эти указы, регулирующіе вопросы, до сихъ поръ почитавшіеся вопросами законодательными, сами являются не законами, но

---

[1]) А по ст. 31 Учр. Гос. Думы въ такомъ порядкѣ разсматриваются всѣ предметы, „требующіе изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановки дѣйствія и отмѣны“.

[2]) Согласно ст. 208 и 215 Учр. Мин. изд. 1892 г. и ст. 24 Осн. Зак. изд. 1906 г.—См. ниже. параграфъ о скрѣпѣ министрами актовъ Государя.

лишь актами административными, и существо дѣла должно пониматься не въ томъ смыслѣ, что Государю предоставлена власть законодательная, но въ томъ смыслѣ, что извѣстные вопросы, до сихъ поръ признававшіеся вопросами законодательными, отнынѣ отнесены къ вопросамъ административнымъ [1]). Такимъ образомъ эти указы, какъ акты административные, дѣйствительны только при условіи своей законности и могутъ содержать противорѣчіе только съ тѣми законами, на отмѣну которыхъ Государь уполномоченъ ст. 11—23 Осн. Зак. [2]).

Статья 87-ая Осн. Зак. уполномочиваетъ Государя на изданіе постановленій, имѣющихъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ временную силу закона. Какъ мы видѣли, это тоже акты административные, а не законодательные. Но это акты надзаконные въ томъ смыслѣ, что постановленія всѣхъ законовъ, кромѣ точно поименованныхъ въ этой статьѣ, могутъ быть измѣняемы этими актами.

III. По поводу дѣлъ, постановленіями Основныхъ Законовъ отнесенныхъ къ компетенціи Государя, возникаетъ сомнѣніе, могутъ ли эти дѣла быть разрѣшены также и въ формѣ закона.

Само собою разумѣется, что коль скоро то или иное дѣло постановленіями Основныхъ Законовъ (или вообще конституціоннымъ закономъ) отнесено къ компетенціи монарха, то обыкновенный законъ не можетъ вовсе изъять это дѣло изъ его вѣдѣнія, ибо обыкновенные законы должы быть согласны съ конституціей. Сомнѣніе можетъ возникать лишь по вопросу, можетъ ли отдѣльное конкретное дѣло, входящее въ компетенцію монарха, быть разрѣшено законодательнымъ порядкомъ. По ст. 19 Осн. Зак. порядокъ пожалованія титуловъ и орденовъ непосредственно опредѣляется Государемъ. Можетъ ли быть изданъ законъ, опредѣляющій порядокъ представленія служащихъ къ орденамъ, или же это можетъ быть сдѣлано только указомъ?

По этому вопросу ни въ одномъ современномъ конституціонномъ государствѣ сомнѣній не возникаетъ [3]). Верховными актами государства признаются акты законодательные. Все то, что можетъ быть совершено актомъ власти подзаконной, можетъ быть совершено и въ формѣ акта власти высшей, законодательной. Съ

---

[1]) Подобное превращеніе законодательныхъ постановленій въ постановленія административныя не является новшествомъ въ русскомъ правѣ; это было сдѣлано со всѣми тѣми постановленіями законовъ, которыя опредѣляли предметы мѣстнаго благоустройства, отнесенные городовымъ положеніемъ 1870 г. къ вѣдомству городскихъ учрежденій. Эти законы временно сохранили свою силу впредь „до замѣны ихъ постановленіями думъ новаго состава" (ср. рѣш. угол. касс-наго д-та Пр. Сената 1874 г. № 263). Эти постановленія городскихъ думъ несомнѣнно были актами административными, но не законодательными.

[2]) Всѣ эти постановленія въ совокупности устанавливаютъ подзаконность актовъ верховнаго управленія, и потому въ спеціальной статьѣ, въ которой былъ бы выраженъ тотъ же принципъ, никакой нужды нѣтъ.—Ср. кн. З. Д. Аваловъ. О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія. Извѣстія С.-Петербургскаго Политехническаго Института 1909 г. № 2 стр. 23.

[3]) Еслибы гдѣ либо была проведена теорія раздѣленія властей въ той ея постановкѣ, какую ей давали во Франціи въ 1791 г., когда въ трехъ властяхъ стремились видѣть трехъ равноправныхъ представителей народнаго суверенитета, независимыхъ и самостоятельныхъ въ своей сферѣ, то въ такомъ государствѣ дѣйствительно можно было бы говорить, что вторженіе закона въ область исполнительной власти недопустимо. Но такой постановки вопроса о раздѣленіи властей нигдѣ нѣтъ.

точки зрѣнія правовой противъ подобнаго разрѣшенія властью высшею того, что входитъ въ компетенцію власти низшей, возражать нельзя. Это можно находить нежелательнымъ съ точки зрѣнія цѣлесообразности. И какъ мы видѣли, разрѣшеніе въ формѣ закона дѣлъ судебныхъ признается въ высшей степени нежелательнымъ [1]). Что же касается дѣлъ административныхъ, то конечно не можетъ быть никакихъ возраженій противъ того, чтобы Государь издавалъ то или иное постановленіе съ согласія палатъ, т. е. въ формѣ закона, хотя бы онъ могъ его издать, и не спрашивая ихъ мнѣнія, въ формѣ указа. Гарантія разумности данной мѣры и соотвѣтствія ея потребностямъ и желаніямъ народа только увеличиваются [2]). Права Государя этимъ во всякомъ случаѣ не умаляются, такъ какъ и указъ, и законъ во всякомъ случаѣ могутъ получить силу не иначе, какъ съ его утвержденія [3]).

Полная возможность разсмотрѣнія въ законодательномъ порядкѣ дѣлъ, постановленіями конституціи или спеціальными законами отнесенныхъ къ компетенціи Государя, признается не только общею конституціонною теоріею [4]), но вполнѣ согласна и съ дѣйствующими нашими законами. Согласно п. 7 ст. 31 Учр. Гос. Думы, вѣдѣнію ея подлежатъ «дѣла, вносимыя на разсмотрѣніе Думы по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ». Никакихъ ограниченій въ этомъ отношеніи не установлено. Всякое дѣло Государемъ можетъ быть внесено въ Думу. Это вполнѣ согласно съ общимъ конституціоннымъ ученіемъ о неограниченной компетенціи законодательной власти. И нѣтъ основанія вопреки прямому смыслу закона и вопреки общимъ конституціоннымъ теоріямъ подразумѣвать въ этомъ пунктѣ 7 ст. 31 Учр. Гос. Думы слова «за исключеніемъ дѣлъ, перечисленныхъ въ ст. 11—23 Осн. Зак.» [5]).

---

1) См. выше, стр. 32—33.

2) См. выше, стр. 32.

3) Этотъ вопросъ иногда запутывается проникшимъ и въ нашу литературу терминомъ «королевская прерогатива». Этотъ терминъ почему то понимаютъ въ томъ смыслѣ, что права, предоставленныя королю, не простыя подзаконныя права, а какія то особенныя, и что эта особенность, неприкосновенность и выражается тѣмъ, что эти права называются не правами, а прерогативами. Это наивное недоразумѣніе: дѣло въ томъ, что въ англійскомъ языкѣ когда говорятъ о правахъ парламента, то говорятъ о его привилегіяхъ, когда говорятъ о правахъ короля, то говорятъ о прерогативѣ. Но это синонимы, и, какъ замѣчаетъ Тоддъ, можно было бы съ такимъ же основаніемъ и съ тѣмъ же смысломъ говорить о привилегіяхъ короля и о прерогативахъ парламента. (Le Gouvernement parlementaire en Angleterre. Фр. пер. 1900 г. томъ I, стр. 167, вын.). Одно ничѣмъ не лучше и не хуже другого. Ср. Дайси. Осн. Гос. Права Англіи. Русскій пер. 1907 г. стр. 428.

4) Этотъ вопросъ сомнѣній не возбуждаетъ, и на немъ вообще не останавливаются. Можно привести лишь нѣсколько ссылокъ, носящихъ болѣе или менѣе случайный характеръ. De Hartog. Staatsrecht des Königreichs Niederlanden, стр. 49.—Duguit. Droit constitutionnel, стр 1015.—Esmein, Dr. const., стр. 643, вын. 2.—Brusa. Staatsrecht des Königr. Italien., стр. 184.—Barthélémy. Le rôle du pouvoir exécutif. 1906. стр. 301.—У Бэджгота, Госуд. строй Англіи, стр. 29 (русск. пер.), изложено, что правительство внесло билль объ отмѣнѣ покупки чиновъ въ арміи, и когда лорды отвергли его, королева отмѣнила эту покупку въ силу своей прерогативы: очевидно, что возможность отмѣны въ указанномъ порядкѣ не мѣшаетъ внесенію законопроекта о томъ же. Это признаютъ даже тѣ писатели, которые вообще склонны по возможности умалять значеніе народнаго представительства, ср. Bornhak, Allgemeine Staatslehre 1909, стр. 178.

5) Въ русской литературѣ возникалъ другой вопросъ: можетъ ли быть издано постановленіе по ст. 87-ой Осн. Зак. по дѣлу, для котораго достаточно

Что Государь можетъ всякое подобное дѣло, отнесенное Основными Законами къ его компетенціи, внести въ Думу, въ этомъ сомнѣнія быть не можетъ. Нѣкоторыми высказывается сомнѣніе по другому вопросу, дѣйствительно болѣе сложному: можетъ ли сама Гос. Дума (или самъ Гос. Совѣтъ) по собственной иниціативѣ возбудить подобное дѣло, могущее быть разрѣшеннымъ и единоличною властью Государя. Сомнѣніе можетъ быть обосновано тѣмъ, что статья 31 Учр. Гос. Думы кромѣ тѣхъ дѣлъ, которыя точно перечислены въ ея учрежденіи (ст. 31 пп. 2—6), общимъ образомъ предоставляетъ ея вѣдѣнію дѣла, «требующія изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны» (ст. 31 п. 1). Дѣла, которыя могутъ быть разрѣшены въ порядкѣ верховнаго управленія, не относятся къ дѣламъ, «требующимъ» изданія закона; поэтому можно утверждать, что эти дѣла, если они по ст. 31 п. 7 не внесены въ Думу по Высочайшему повелѣнію, не могутъ быть признаны подлежащими разсмотрѣнію Гос. Думы.

Этотъ выводъ и эти соображенія не могутъ быть признаны убѣдительными. Выраженіе «требующія изданія законовъ» нельзя принимать въ его буквальномъ смыслѣ, въ томъ смыслѣ, чтобы оно относило къ компетенціи Думы только то, что «требуетъ» закона, въ противоположность тому, что «допускаетъ» форму закона. Это выраженіе заимствовано изъ ст. 31 п. 1 Учр. Гос. Совѣта изд. 1901 г., относившаго къ предметамъ вѣдѣнія стараго Гос. Совѣта между прочимъ «всѣ предметы, требующіе новаго закона, устава или учрежденія». Въ Учр. Гос. Совѣта этому слову «требующіе» не придавали ограничительнаго значенія, и нѣтъ основанія усматривать подобное значеніе въ томъ же словѣ, перенесенномъ во вполнѣ аналогичное постановленіе Учрежденія Гос. Думы. Вмѣстѣ съ тѣмъ тотъ выводъ, что тѣ дѣла, которыя отнесены статьями 11—23 Осн. Зак. къ дѣламъ верховнаго управленія, не могутъ быть разрѣшены въ порядкѣ законодательномъ по иниціативѣ самой Думы, опровергается наличностью въ Основныхъ Законахъ статьи 125-ой, согласно которой Учр. Импер. Фамиліи можетъ быть измѣняемо и дополняемо «только лично Государемъ Императоромъ въ предуказываемомъ Имъ порядкѣ». Конечно ничто не мѣшаетъ тому, чтобы Государемъ въ томъ или иномъ случаѣ былъ предуказанъ тотъ порядокъ, чтобы проектъ измѣненія Учр. Имп. Фам. былъ разсмотрѣнъ Думою и Гос. Совѣтомъ, но категоричность ст. 125 («только лично Государемъ») препятствуетъ тому, чтобы Дума приняла на себя иниціативу этого пересмотра. По отношенію же къ другимъ актамъ верхов-

---

простого указа въ порядкѣ верховнаго управленія, и вопросъ этотъ проф. бар. Б. Э. Нольде разрѣшалъ въ отрицательномъ смыслѣ, находя, что дѣла, перечисленныя въ ст. 11, 14—16, 18—21, 96, 98, 119 и 125 Осн. Зак. «необходимо разрѣшаются въ порядкѣ указномъ» (Очерки конституціоннаго права, стр. 59). Съ этимъ согласиться, какъ намъ кажется, трудно: если Государь можетъ издать тотъ или иной указъ безъ того, чтобы онъ потомъ представлялся на разсмотрѣніе Думы, то что же ему мѣшаетъ издать тотъ же указъ, но въ порядкѣ ст. 87, т. е. съ тѣмъ, чтобы онъ былъ представленъ Думѣ и Гос. Совѣту и утратилъ силу въ случаѣ неодобренія однимъ изъ этихъ учрежденій? Чему мѣшаетъ контроль народнаго представительства? И если указъ, получившій одобреніе Думы, станетъ закономъ, то и это ничего юридически недопустимаго въ себѣ не заключаетъ. У насъ по иниціативѣ Государя по всякому вопросу можетъ быть изданъ законъ.

наго управленія (предусмотрѣннымъ въ ст. 10—23 Осн. Зак.) въ законѣ не имѣется постановленія о томъ, чтобы соотвѣтствующія дѣла могли разрѣшаться «только» Государемъ. По правиламъ толкованія законовъ, если законъ въ одномъ случаѣ требуетъ того или другого условія, а въ другомъ, аналогичномъ объ этомъ условіи не говоритъ, то признается, что во второмъ случаѣ этого условія законъ не требуетъ.

## § 3. Полномочія Государя по отношенію къ правительственнымъ установленіямъ.

I. Изъ постановленій Основныхъ Законовъ, предоставляющихъ Государю тѣ или другія полномочія, на первомъ мѣстѣ поставлены права его по отношенію къ правительственнымъ установленіямъ. Согласно ст. 11 Осн. Зак., «Государь Императоръ въ порядкѣ верховнаго управленія издаетъ, въ соотвѣтствіи съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ».

По общему правилу во всѣхъ конституціонныхъ странахъ за главою государства признается право своею единоличною властью, безъ участія народнаго представительства издавать распоряженія относительно созданія новыхъ должностей и даже цѣлыхъ административныхъ установленій, а также опредѣлять кругъ ихъ вѣдомства и порядокъ дѣлопроизводства. Кромѣ того за монархомъ, какъ за главою администраціи, признается право своими распоряженіями направлять дѣятельность правительственныхъ установленій, разъяснять имъ смыслъ существующихъ (и въ особенности вновь изданныхъ) узаконеній, опредѣлять порядокъ осуществленія тѣхъ или иныхъ задачъ, возложенныхъ на администрацію дѣйствующими законами [1]).

Поскольку вопросъ идетъ о направленіи дѣятельности существующихъ учрежденій, о разъясненіи имъ законовъ и объ установленіи порядка осуществленія задачъ, возложенныхъ на органы исполнительной власти закономъ, права монарха, какъ главы исполнительной власти, представляются вполнѣ естественными и никакихъ сомнѣній не вызываютъ: начальство вообще руководитъ дѣятельностью подчиненныхъ ему учрежденій, а монархъ является начальствомъ по отношенію ко всей (коронной) администраціи. Серьезныя сомнѣнія могутъ возникать по поводу права монарховъ создавать новыя должности, новыя установленія и опредѣлять своею властью компетенцію существующихъ установленій. У насъ до сихъ поръ это дѣлалось не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ.

Въ конституціонныхъ государствахъ установился однако иной порядокъ. Всѣ указанныя дѣла разрѣшаются единоличною

---

[1]) Все это относится только къ административнымъ учрежденіямъ, но не къ судамъ. Что касается организаціи судовъ и порядка ихъ дѣлопроизводства, то тутъ всѣ подробности признаются подлежащими опредѣленію не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ. Независимость суда приводитъ къ тому, что всякія разъясненія дѣйствующихъ законовъ, полученныя отъ монарха, или указанія о томъ, какъ слѣдуетъ разрѣшать тѣ или иныя дѣла, были бы для судовъ безусловно необязательными.

властью главы государства. Это установилось даже тамъ, гдѣ буква конституціи, казалось бы, не даетъ тому ни малѣйшаго основанія, напр. во Франціи. Правда, тамъ въ п. 1 статьи 3 конституціоннаго закона 25 февраля 1875 г. говорится, что «президентъ наблюдаетъ за исполненіемъ законовъ, обезпечиваетъ его», но отсюда еще очень далеко напр. до права создавать своею властью отдѣльныя министерства. Между тѣмъ это послѣднее право признается за президентомъ республики и ни съ чьей стороны возраженій не вызываетъ. И французскіе писатели видятъ основаніе этого права президента въ существующемъ «обычномъ конституціонномъ правѣ» [1]). У германскихъ писателей это право главы государства точно такъ же сомнѣній не возбуждаетъ, причемъ они его обосновываютъ уже изложеннымъ выше ученіемъ, согласно которому вопросы организаціи административныхъ учрежденій и порядка ихъ дѣятельности не являются вопросами правовыми, но лишь вопросами внутренняго распорядка въ административномъ механизмѣ. И эти права монарховъ обыкновенно въ тѣхъ или другихъ выраженіяхъ признаются во всѣхъ германскихъ конституціяхъ [2]). Тотъ же принципъ лежитъ въ основѣ дѣйствующаго конституціоннаго права и другихъ странъ [3]).

Эти организаціонныя права главы государства ограничены въ двухъ отношеніяхъ. Во первыхъ, поскольку тотъ или иной вопросъ уже регулированъ закономъ, монархъ (или президентъ) не можетъ его перерѣшать своею властью. Новое министерство можетъ быть учреждено королемъ, къ его вѣдѣнію могутъ быть отнесены предметы, до того входившіе въ компетенцію другихъ министерствъ. Существующее министерство можетъ быть упразднено, и его предметы раскассированы между другими министерствами. Но если данное министерство учреждено закономъ, то король или президентъ его упразднить не можетъ; если тотъ или иной предметъ отнесенъ къ вѣдѣнію даннаго министерства постановленіемъ закона, король не можетъ своею властью отнести его къ предметамъ вѣдомства другого министерства; это вытекаетъ изъ того коренного принципа конституціоннаго строя, что законъ можетъ быть измѣненъ или отмѣненъ не иначе, какъ въ формѣ закона, т. е. акта, въ которомъ участвуетъ и народное представительство [4]).

Другое существенное ограниченіе разсматриваемаго права главы государства обусловливается бюджетными правами народнаго представительства. Король можетъ учредить новое министерство, но для того, чтобы ассигновать на него тѣ или другія средства, онъ нуждается въ согласіи парламента. Благодаря этому, монархъ не можетъ кореннымъ образомъ переустроить все

---

[1]) Ср. напр. Duguit. Droit constitutionnel 1907, стр. 1034.

[2]) Ср. Meyer-Anschütz. Staatsrecht. 1905, стр. 571—572 и выноски на этихъ страницахъ.

[3]) Ср. конституціи: румынскую, ст. 93; болгарскую, ст. 161; нидерландскую, ст. 73; венгерскій III законъ 1847—1848 г. ст. 10 и 14. Для Австріи ср. Ulbrich. Oesterreichisches Staatsrecht, стр. 87.

[4]) Напр. президентъ Франціи, имѣющій право учредить и упразднить каждое министерство, не можетъ упразднить своею властью министерство колоній, которое одно изъ всѣхъ французскихъ министерствъ создано закономъ (20 мая 1894 г.).

государственное управленіе, но долженъ держаться въ предѣлахъ бюджетныхъ ассигнованій.

Организаціонныя права монарховъ являются правами, имѣющими своимъ содержаніемъ именно организацію административныхъ установленій, распредѣленіе тѣхъ или иныхъ дѣлъ между разными установленіями той же степени; но основываясь на нихъ, монархъ не можетъ помимо закона измѣнять постановленія о томъ, какой именно власти предоставлено рѣшеніе того или иного дѣла. Вмѣсто одного министерства монархъ можетъ учредить два, вѣдающія тѣ же дѣла, которыя прежде вѣдались однимъ, можетъ въ канцеляріи какого либо мѣстнаго установленія учредить новаго столоначальника. Но онъ не можетъ тѣ дѣла, для разрѣшенія которыхъ требуется власть министра, предоставить мѣстному установленію или, наоборотъ, требовать участія министерства въ дѣлахъ, отнесенныхъ къ предметамъ вѣдомства мѣстныхъ учрежденій.

II. Въ русскомъ правѣ по вопросу о томъ, какою властью разрѣшаются вопросы организаціоннаго характера, можно наблюдать слѣдующую эволюцію. Если мы возьмемъ Сводъ Законовъ изданія 1842 г. или въ особенности 1857 г., то увидимъ, что въ законѣ точно установлена компетенція не только каждаго министерства и въ немъ каждаго департамента, но въ составѣ каждаго департамента точнѣйшимъ образомъ опредѣлялся кругъ вѣдомства каждаго отдѣленія и даже стола, опредѣлялся въ статьяхъ величиною иногда въ цѣлую страницу офиціальнаго изданія Свода [1]); съ теченіемъ времени повидимому убѣдились, что всѣ эти законодательныя опредѣленія предметовъ вѣдѣнія разныхъ отдѣленій и столовъ министерскихъ департаментовъ представляются рѣшительно ни къ чему не нужными, ничьихъ правъ и интересовъ не ограждающими и лишь стѣсняющими министерскія власти въ распредѣленіи дѣлъ между тѣми чиновниками, которые съ даннымъ дѣломъ болѣе знакомы. Къ тому же при томъ положеніи вещей, что компетенція каждаго стола была установлена закономъ, всякое новое дѣло,—а они въ административной практикѣ возникаютъ постоянно,—создавало не малое юридическое затрудненіе въ отнесеніи его къ предметамъ вѣдѣнія того или иного отдѣленія или стола, при чемъ затрудненіе это носило чисто формальный характеръ. Въ новомъ изданіи Свода Законовъ (томъ I изд. 1892 г.) всѣ эти старые законы, распредѣлявшіе предметы вѣдомства отдѣльныхъ департаментовъ между ихъ отдѣленіями и столами, были вовсе исключены.

Но предметы вѣдѣнія отдѣльныхъ министерствъ и отдѣльныхъ ихъ департаментовъ по общему правилу все еще опредѣляются законодательными постановленіями, которыя помѣщены въ Сводѣ Законовъ [2]).

Такимъ образомъ получилось, что предметы вѣдомства крупныхъ административныхъ учрежденій (министерствъ и департаментовъ ихъ) опредѣляются въ законодательномъ порядкѣ,

---

[1]) Ср. въ Сводѣ Законовъ изд. 1857 г. томъ I ч. 2 Учр. Мин. ст. 392, 394, 396, 398, 400, 401, 404, 406, 408, 409 и т. п.

[2]) Таковы напр. по М-ву Вн. Дѣлъ ст. 362, 364, 372 и др., Св. Зак. т. I ч. 2 изд. 1892 г.—Надо впрочемъ отмѣтить, что предметы вѣдомства нѣкоторыхъ департаментовъ остаются въ законѣ безъ ближайшаго опредѣленія. Ср. статьи 365—366, 367—370, 386 и др.

что же касается распредѣленія дѣлъ внутри департаментовъ между отдѣленіями и ихъ столами, то это теперь устанавливается путемъ административныхъ распоряженій.

Что именно въ этомъ порядкѣ вещей только подтверждено новыми Основными Законами, и въ чемъ этотъ порядокъ ими измѣненъ, сказать трудно. Трафаретная формула, переписанная въ Основные Законы изъ западныхъ конституцій, а именно, что Государь «издаетъ указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ», безусловно не соотвѣтствуетъ принятой терминологіи русскаго законодательства, и потому эту формулу, самое по себѣ крайне неудачно редактированную, трудно передать въ какихъ либо точныхъ терминахъ русскаго права. Съ одной стороны изъ этой формулы можно было бы вывести, что устройство различныхъ частей государственнаго управленія есть дѣло верховнаго управленія, т. е. что всѣмъ постановленіямъ въ этой области сообщена сила административныхъ актовъ; но съ другой стороны въ этой формулѣ говорится объ изданіи указовъ по разсматриваемымъ вопросамъ «въ соотвѣтствіе съ законами», т. е. въ этой области предполагаются и законодательныя постановленія, въ соотвѣтствіи съ которыми дѣйствуетъ Государь.

Предоставленныя Государю права тутъ не исключаютъ возможности существованія законовъ по всѣмъ вопросамъ устройства различныхъ частей общаго государственнаго управленія; въ этомъ можно убѣдиться изъ сопоставленія статьи 11-ой со статьею 21 тѣхъ же Осн. Зак., согласно которой Государемъ опредѣляются устройство состоящихъ въ вѣдѣніи «Министра Императорскаго Двора учрежденій и установленій, равно какъ порядокъ управленія оными». Такъ какъ Министерство Двора находится вообще въ болѣе тѣсномъ отношеніи къ Государю, чѣмъ всѣ остальныя Министерства, то еслибы право опредѣлять какъ устройство отдѣльныхъ учрежденій всѣхъ Министерствъ, такъ и порядокъ управленія ими заключалось уже въ ст. 11 Осн. Зак., то этого незачѣмъ были бы повторять относительно Министерства Двора. Такимъ образомъ, коль скоро относительно Министерства Двора Государю предоставлено право опредѣлять устройство отдѣльныхъ учрежденій и порядокъ управленія ими, то значитъ этого права Государю общимъ образомъ, по отношенію ко всѣмъ вообще государственнымъ установленіямъ въ томъ же самомъ объемѣ не предоставлено. Различіе объема правъ, предоставленныхъ Государю по отношенію къ общему государственному управленію и по отношенію къ Министерству Императорскаго Двора, характеризуется тѣмъ, что въ ст. 11, имѣющей общій характеръ, говорится, что Государь «издаетъ, въ соотвѣтствіи съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія», а въ ст. 21 Осн. Зак., относящейся къ Министерству Имп. Двора, этихъ словъ о соотвѣтствіи съ законами нѣтъ. Отсюда повидимому надо заключить, что по общему государственному управленію Государь можетъ издавать указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія лишь въ соотвѣтствіи съ законами, т. е. что эти указы не должны противорѣчить законамъ, не могутъ перерѣшать того, что такъ или

иначе закономъ уже установлено. Такимъ образомъ эти указы могутъ касаться только вопросовъ, закономъ не регулированныхъ [1]). По отношенію же къ Министерству Имп. Двора, гдѣ оговорки о «соотвѣтствіи съ законами» нѣтъ, Государю принадлежитъ власть своими указами разрѣшать и тѣ вопросы относительно устройства и приведенія въ дѣйствіе разныхъ установленій, которые теперь такъ или иначе разрѣшены актами, согласно дѣйствовавшимъ законамъ признававшимися актами законодательными.

Такимъ образомъ по отношенію къ государственнымъ учрежденіямъ вообще статья 11 Осн. Зак. не перевела всѣхъ постановленій дѣйствующаго законодательства въ разрядъ актовъ административныхъ и если въ чемъ либо и расширила сферу дѣйствія актовъ правительственнаго характера на счетъ сферы дѣйствія актовъ законодательныхъ, то лишь въ томъ отношеніи, что установила возможность изданія въ порядкѣ верховнаго управленія указовъ, опредѣляющихъ такія подробности въ устройствѣ государственныхъ учрежденій, которыя согласно существовавшей практикѣ должны были бы опредѣляться въ порядкѣ законодательномъ, но относительно которыхъ закона не издано. Въ настоящее время, когда большинство вопросовъ организаціи существующихъ административныхъ установленій опредѣлено (по крайней мѣрѣ въ основныхъ, существенныхъ чертахъ) въ законодательномъ порядкѣ, это право Государя можетъ имѣть сравнительно узкую сферу примѣненія. Судя по примѣру западныхъ державъ, надо думать, что эта сфера должна будетъ съ теченіемъ времени постепенно расширяться.

### § 4. Права Государя по отношенію къ должностнымъ лицамъ.

Въ ближайшей связи съ организаціонными правами Государя и съ его правами по руководству дѣятельностью правительственныхъ установленій стоятъ его права по отношенію къ ихъ личному составу. Эти права получили въ новыхъ Основныхъ Законахъ весьма подробную разработку; имъ посвящены статьи 17—19.

I. Согласно ст. 17, «Государь Императоръ назначаетъ и увольняетъ Предсѣдателя Совѣта Министровъ, Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями, а также прочихъ должностныхъ лицъ, если для послѣднихъ не установлено закономъ иного порядка назначенія и увольненія». Статья эта является страннымъ перенесеніемъ въ русское законодательство постановленія, которое встрѣчается въ нѣкоторыхъ иностранныхъ конституціяхъ [2]), но которое совершенно не соотвѣтствуетъ дѣй-

---

[1]) Типическимъ примѣромъ такого организаціоннаго указа можетъ служить Выс. утв. 19 авг. 1907 г. положеніе Совѣта Министровъ: „на основаніи ст. 11 Осн. Гос. Зак. постановить: 1. всѣ учебныя заведенія горной спеціальности, подвѣдомственныя горному департаменту министерства торг. и пром., переходятъ въ вѣдѣніе учебнаго отдѣла названнаго министерства, съ переводомъ въ названный отдѣлъ личнаго состава (одинъ столоначальникъ и одинъ канцелярскій чиновникъ) и дѣлопроизводства горнаго департамента по указанной части“...

[2]) Напр. конституціи: датская, ст. 17; итальянская, ст. 6; черногорская, ст. 8; германская, ст. 18. Оговорку: „по скольку въ законѣ не установлено иного порядка“, содержитъ напр. прусская конституція, ст. 47.

ствующему русскому праву. То начало, что король назначаетъ на всѣ должности, встрѣчается въ цѣломъ рядѣ современныхъ конституцій, но и въ нихъ оно перестало соотвѣтствовать дѣйствительности. Съ современнымъ развитіемъ государственной дѣятельности, со все возрастающимъ числомъ чиновниковъ все большее и большее количество ихъ назначается не королями, а подчиненными властями, такъ что въ дѣйствительности назначеніе королемъ во многихъ государствахъ изъ общаго правила, какимъ оно представляется по конституціи, превратилось въ исключеніе [1]).

Въ России назначеніе на должность властью Государя Императора не только не есть общее правило, какъ это можно было бы думать по ст. 17 Осн. Зак. изд. 1906 года, но наоборотъ рѣдкая привилегія, особая почетная привилегія нѣкоторыхъ должностей. На основаніи дѣйствующихъ законовъ можно составить исчерпывающій списокъ должностей, относительно которыхъ въ законѣ опредѣленно указано, что онѣ замѣщаются по Высочайшему назначенію, и конечно была бы тщетною всякая попытка составить перечень тѣхъ должностей, которыя замѣщаются инымъ путемъ. Эта статья не можетъ даже толковаться и въ томъ смыслѣ, что всѣ тѣ должности, которыя замѣщаются по назначенію какою либо иною властью, должны быть точно указаны въ законѣ, и что Государь назначаетъ на всѣ тѣ должности (хотя бы и немногочисленныя), относителено которыхъ не установлено, кто именно на нихъ назначаетъ. Въ законѣ указывается и подчеркивается именно Высочайшее назначеніе на данную должность. И напримѣръ относительно той должности, замѣщаемой по Высочайшему назначенію, которая была учреждена уже послѣ изданія Основныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 г., а именно относительно должности начальника Главнаго Морского Штаба опредѣленно указано, что эта должность замѣщается по Высочайшему назначенію [2]), чего, конечно, не требовалось бы, еслибы по взглядамъ правительства назначеніе именно властью Государя являлось общимъ правиломъ, которое само собою разумѣется во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда въ законѣ опредѣленно не указано иного порядка назначенія.

Если обратиться къ дѣйствующему законодательству, то, суммируя отдѣльныя постановленія, можно установить, что на дѣлѣ Государь назначаетъ на всѣ должности, положенныя въ первыхъ четырехъ классахъ, и на нѣкоторыя должности, положенныя въ пятомъ классѣ. При этомъ на должности первыхъ трехъ классовъ онъ назначаетъ какъ бы непосредственно, а на должности четвертаго и пятаго класса по представленію подлежащаго министра. Впрочемъ постановленіе закона о непосредственномъ избраніи Государемъ назначаемаго должностного лица при громадности нашей административной машины не можетъ имѣть практическаго значенія. И напр., не смотря на ст. 5 Учр. Правит. Сената изд. 1892 г., согласно которой «Прав. Сенатъ составляется изъ особъ первыхъ трехъ классовъ, опредѣляемыхъ по непосредственному избранію Императорскаго Величества», на

---

[1]) Пожалуй только въ мелкихъ и среднихъ германскихъ государствахъ большинство чиновниковъ продолжаетъ назначаться королями и герцогами

[2]) Именной указъ 5 іюня 1906 года. Собр. Узак. 9 іюня 1906 г. № 131, ст. 487. Ср. Учр. Мин., ст. 866 по Прод. 1906 г.

дѣлѣ о назначенiи того или другого лица въ Сенатъ всегда представляетъ Государю Министръ Юстицiи, который такимъ образомъ прiобрѣтаетъ преобладающее влiянiе на составъ Сената. Такое же положенiе прiобрѣли министры и по отношенiю къ другимъ должностямъ, по закону замѣщаемымъ по непосредственному избранiю Государя.

II. Согласно ст. 18 Осн. Зак., «Государь Императоръ, въ порядкѣ Верховнаго Управленiя, устанавливаетъ въ отношенiи служащихъ ограниченiя, вызываемыя требованiями государственной службы». Эта статья заключаетъ въ себѣ существенное расширенiе понятiя верховнаго управленiя на счетъ закона: до настоящаго времени всѣ ограниченiя служащихъ, вызываемыя требованiями государственной службы, устанавливались не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ; таковы ограниченiя, установленныя въ Уставѣ о Службѣ Правительственной [1]), при чемъ вообще признавалось, что служащiе не подлежатъ другимъ правоограниченiямъ, кромѣ тѣхъ, которыя установлены въ законѣ. Въ силу ст. 18 Осн. Зак. не только возможно установленiе помимо закона новыхъ ограниченiй служащихъ, но возможны также въ порядкѣ верховнаго управленiя отмѣна или измѣненiе ограниченiй, нынѣ существующихъ, не смотря на то, что они установлены въ порядкѣ законодательномъ. Необходимость такого вывода обусловливается тѣмъ, что статья 18-ая вообще относитъ вопросъ объ установленiи ограниченiй служащихъ къ компетенцiи Государя. Слѣдовательно всякое, хотя бы и противорѣчащее дѣйствующимъ по этому вопросу законамъ постановленiе Государя объ установленiи для служащихъ того или или иного ограниченiя подойдетъ подъ ст. 18 Осн. Зак. [2]). Другими словами, всѣмъ дѣйствующимъ по этому вопросу законамъ сообщена сила постановленiй административныхъ (см. выше, стр. 159—160).

III. Согласно ст. 19 Осн. Зак., «Государь Императоръ жалуетъ титулы, ордена и другiя государственныя отличiя, а также права состоянiя. Имъ же непосредственно опредѣляются условiя и порядокъ пожалованiя титуловъ, орденовъ и отличiй».

Юридическая природа тѣхъ двухъ постановленiй, которыя заключаются въ этой статьѣ, существенно различна: первая половина статьи повторяетъ нынѣ дѣйствующее правило, согласно которому всѣ представленiя о наградахъ вносятся министрами и главноуправляющими отдѣльными частями на Всемилостивѣйшее разрѣшенiе (Уст. Сл. Прав., Св. Зак., томъ III, изд., 1896 г., ст. 669) кромѣ лишь тѣхъ наградъ, которыя по дѣйствующему закону жалуются не иначе, какъ по непосредственному усмотрѣнiю Государя (Уст. Сл. Прав., ст. 672, п. 5).

---

[1]) Св. Зак. изд. 1896 г. т. III, ст. 721—746.—Ограниченiя эти весьма разнообразны: служащимъ воспрещается участвовать въ прiобрѣтенiи имуществъ, продажа коихъ имъ поручена, казначеи не могутъ продавать принадлежащихъ имъ недвижимыхъ имуществъ, таможенные чиновники не могутъ участвовать въ привозной и отпускной торговлѣ, высшiя должностныя лица не могутъ принимать участiя въ правленiяхъ акцiонерныхъ компанiй и т. п.

[2]) Стоитъ отмѣтить, что то новое ограниченiе служащихъ, которое было установлено послѣ изданiя Основныхъ Законовъ, а именно воспрещенiе участвовать въ политическихъ партiяхъ, было установлено не въ порядкѣ верховнаго управленiя, а циркуляромъ совѣта министровъ (отъ 14 сентября 1906 г.). И потому законность этого циркуляра представляется болѣе, чѣмъ сомнительной.

Такимъ образомъ первая часть ст. 19 Осн. Зак., ничего не измѣняя въ существѣ дѣйствующаго закона о порядкѣ назначенія служебныхъ наградъ, лишь сообщаетъ этому закону характеръ Законовъ Основныхъ, т. е. устраняетъ инициативу Гос. Думы и Гос. Совѣта въ дѣлѣ его пересмотра. Надо впрочемъ сказать, что трудно вообще представить себѣ, чтобы когда либо могъ возникнуть вопросъ о томъ, что право пожалованія чиновъ и орденовъ надо предоставить кому либо помимо Государя, такъ что практическаго значенія включеніе этого постановленія въ Основные Законы повидимому не имѣетъ. Нѣкоторымъ новшествомъ въ разсматриваемомъ постановленіи ст. 19-ой можно признать предоставленіе Государю права пожалованія титуловъ. Согласно Учр. Гос. Сов. (ст. 31 п. 15, по изд. 1901 г.), «дѣла по утвержденію въ почетныхъ достоинствахъ (княжескомъ, графскомъ и баронскомъ) и о передачѣ дворянами фамилій, гербовъ и титуловъ» должны были поступать на «уваженіе» Государственнаго Совѣта предварительно представленія на утвержденіе Государя. Этотъ путь черезъ Государственный Совѣтъ къ Государю въ дореформенномъ нашемъ порядкѣ и признавался путемъ законодательнымъ (ср. законъ 5 іюня 1905 г. объ устраненіи отступленій въ порядкѣ изданія законовъ). Такимъ образомъ по буквѣ закона дѣла по пожалованію титуловъ признавались дѣлами законодательными. Но на дѣлѣ эти дѣла въ Государственный Совѣтъ не вносились, и почетные титулы жаловались по непосредственному усмотрѣнію Государя. Основные Законы 23 апр. 1906 г. въ этомъ отношеніи лишь подтвердили существовавшую практику [1]).

Вторая часть ст. 19-ой, гласящая, что Государемъ же «непосредственно опредѣляются условія и порядокъ пожалованія титуловъ, орденовъ и отличій», и такимъ образомъ относящая эти дѣла къ дѣламъ верховнаго управленія, представляется новшествомъ въ русскомъ законодательствѣ, ибо, согласно дѣйствующимъ законамъ, правила эти издавались въ законодательномъ порядкѣ. При этомъ стоитъ отмѣтить, что въ то время, какъ первая часть статьи, перечисляющая тѣ награды, которыя жалуются Государемъ, упоминаетъ помимо служебныхъ отличій также и о правахъ состоянія, вторая часть статьи, говоря объ установленіи порядка пожалованія, о правахъ состоянія не упоминаетъ. Отсюда ясно, что по отношенію къ правиламъ, опредѣляющимъ порядокъ и условія пріобрѣтенія и пожалованія правъ состоянія, сохраняется нынѣ дѣйствующее правило, согласно которому этотъ порядокъ опредѣляется закономъ, а не актами верховнаго управленія.

---

[1]) Стоитъ отмѣтить, что ст. 19 Осн. Зак., говоря о пожалованіи Государемъ орденовъ, почему то не упоминаетъ о чинахъ, въ настоящее время, при сохраненіи сословныхъ отличій, имѣющихъ во всякомъ случаѣ не меньшее значеніе, чѣмъ ордена, а въ смыслѣ служебной карьеры въ виду существующей связи между чиномъ и должностью имѣющихъ для чиновниковъ несравненно большую цѣнность. Пропускъ этотъ надо повидимому объяснить простымъ недосмотромъ. По существу же чины, хотя о нихъ въ ст. 19 прямо и не говорится, должны быть несомнѣнно подъ нее подводимы въ виду того, что они подходятъ подъ общее выраженіе, употребленное въ этой статьѣ, „другія государственныя отличія“.

## § 5. Указы, устанавливающіе обязанности населенія.

I. Согласно теоріи раздѣленія властей въ ея первоначальной формѣ, изданіе какихъ либо общихъ правилъ, обязательныхъ для населенія, составляло исключительное право законодательной власти, и полномочія власти «исполнительной» рисовались дѣйствительно въ полномъ соотвѣтствіи съ этимологическимъ смысломъ этого термина [1]). Съ теченіемъ времени эта точка зрѣнія была оставлена. Практически всюду обнаружилась необходимость изданія органами управленія и такого рода распоряженій, которыя въ предѣлахъ закона разрѣшали тѣ или иные случаи, закономъ не предусмотрѣнные, или же устанавливали извѣстныя общія правила, обязательныя для обывателей. Необходимость этихъ общихъ правилъ, издаваемыхъ администраціею, обыкновенно объясняется тѣмъ, что законодательная процедура слишкомъ сложна и слишкомъ медленна для того, чтобы поспѣвать за быстро мѣняющимися требованіями практической жизни, и что потому на ряду съ законами, которые бы устанавливали извѣстныя постоянныя, основныя правила, полезно предоставить и администраціи издавать правила временныя, приспособляющіяся къ тѣмъ или другимъ измѣнчивымъ обстоятельствамъ. Доводъ этотъ самъ по себѣ безусловно правиленъ, но онъ не исчерпываетъ тѣхъ основаній, по которымъ изданіе правилъ административными властями помимо законодательныхъ учрежденій является безусловною практическою необходимостью. Существуютъ такого рода административныя постановленія, которыя переживаютъ многіе и многіе законы. Въ Россія много измѣнится законовъ, прежде чѣмъ откажутся отъ того правила, что при ѣздѣ по улицѣ надо держаться правой стороны. Между тѣмъ правило, какой стороны держаться, есть правило, во всѣхъ государствахъ устанавливаемое въ административномъ, а не въ законодательномъ порядкѣ. Значитъ, тотъ или другой вопросъ относится къ области административной нормировки не въ зависимости отъ того, какая долговѣчность предполагается у устанавливаемаго правила. Въ дѣйствительности необходимость установленія административныхъ правилъ обусловливается прежде всего необходимостью освободить законодательныя собранія, многолюдныя, сложно и медленно дѣйствующія, отъ массы мелочной работы, которая, не представляя никакого политическаго интереса, не можетъ останавливать на себѣ вниманія народнаго представительства и потому рискуетъ тѣмъ, что будетъ произведена кое какъ, и что принятыя постановленія будутъ весьма мало удовлетворительны. Кромѣ того эта мелочная работа, заполняя время законодательныхъ учрежденій, отвлекаетъ ихъ отъ тѣхъ дѣлъ, которыя составляютъ ихъ основную задачу. Вмѣстѣ съ тѣмъ не слѣдуетъ упускать изъ вида и того соображенія, что мелочныя, непринципіальныя постановленія, будучи включенными въ законъ, понижаютъ его важность, его авторитетъ, который вообще всемѣрно долженъ быть поддерживаемъ въ умахъ населенія. Наконецъ существуетъ цѣлый рядъ вопросовъ, въ которыхъ устанавливаемыя правила должны сообразоваться

---

[1]) Эта точка зрѣнія была положена напр. въ основаніе французской конституціи 1791 г.

не столько съ тѣми или иными политическими требованіями, сколько съ требованіями чисто техническаго характера, въ которыхъ законодательныя учрежденія по самому существу своему, по самому своему составу компетентными быть не могутъ. Таковы напр. постановленія санитарныя, строительныя и т. п. Администрація же имѣетъ въ своемъ составѣ спеціальныя техническія установленія, при помощи которыхъ легко могутъ быть выработаны правила дѣйствительно цѣлесообразныя.

Такимъ образомъ элементарныя соображенія экономическаго распредѣленія работы,—соображенія невозможности возложенія на парламенты работы, не представляющей для нихъ ни малѣйшаго политическаго интереса, или работы, для которой у нихъ нѣтъ надлежащей технической подготовки, при томъ условіи, что съ подобнаго рода работою гораздо лучше можетъ справиться администрація, приводятъ въ настоящее время къ тому, что за администраціею и прежде всего за королемъ, какъ за главою ея, признается право изданія распоряженій, обязательныхъ для всѣхъ гражданъ. Административныя учрежденія съ этою работою могутъ прекрасно справиться, и въ томъ случаѣ, если они будутъ поставлены закономъ въ извѣстныя рамки, если ихъ власти будутъ поставлены извѣстные предѣлы, и если вмѣстѣ съ тѣмъ для издаваемыхъ ими правилъ въ законѣ будутъ установлены извѣстныя требованія, гарантирующія права и интересы обывателей, то предоставленіе администраціи права изданія самостоятельныхъ распоряженій,—самостоятельныхъ въ томъ смыслѣ, что они не являются простыми требованіями объ исполненіи того, что уже предписано закономъ,—никакой опасности представить не можетъ.

Практическая цѣлесообразность и юридическая возможность изданія въ административномъ порядкѣ тѣхъ или иныхъ правилъ, обязательныхъ для населенія, въ современной наукѣ и въ конституціонной практикѣ сомнѣній не вызываютъ. Сомнѣнія въ этомъ вопросѣ возникаютъ по другому поводу: на какомъ основаніи король можетъ издавать правила и постановленія, обязательныя для населенія. Въ эпоху неограниченной монархіи короли въ силу принадлежащей имъ власти, конечно, могли издавать любыя постановленія, и эти постановленія были обязательны для населенія. Сохранилось ли за королями это право и въ конституціонное время?

Въ Англіи въ ту эпоху, когда уже установилось, что король не можетъ своею волею измѣнять или отмѣнять статуты, т. е. акты, изданные при участіи парламента, все еще держалось то представленіе, что по тѣмъ вопросамъ, по которымъ закона нѣтъ, король свободенъ издавать любыя правила, и эти правила для населенія обязательны. Тюдоры пользовались этимъ правомъ для установленія налоговъ, и законность этихъ налоговъ была признана судами [1]). Парламентъ стремился ограничить это право короля уже въ «петиціи о правахъ» (1628 г.), но въ то время формальной отмѣны этого права не добился. Къ этому времени одинъ изъ авторитетнѣйшихъ юристовъ Англіи, Кокъ (умеръ въ 1634 г.), выяснилъ, что изъ самаго существа закона и изъ общаго духа англійской конституціи вытекаетъ: 1) что король не можетъ своею властью устанавливать карательныхъ постановленій и постановленій, за неисполненіе которыхъ граждане могли бы подлежать на-

---

[1]) Hatschek. Englisches Staatsrecht. Томъ I, стр. 612—613.

казанію, и 2) что король можетъ лишь своею прокламаціею обращаться къ гражданамъ съ увѣщаніемъ исполнять существующіе законы, дабы не подвергнуться установленнымъ наказаніямъ; нарушеніе подобной прокламаціи должно отягощать содѣянное преступленіе [1]). И въ настоящее время старая теорія, согласно которой англійскій король можетъ свободно издавать обязательныя для населенія правила во всей области, «не занятой законодательствомъ», уже не имѣетъ сторонниковъ, и общепризнаннымъ является то положеніе, что для населенія обязательны только тѣ постановленія, изданныя королемъ, которыя изданы на основаніи полномочія, полученнаго королемъ въ силу закона, или присущаго королю на основаніи обычнаго права Англіи [2]). По всѣмъ тѣмъ вопросамъ, по которымъ у короля нѣтъ спеціальнаго полномочія на изданіе постановленій, дѣйствуетъ то основное положеніе, что всѣ предписанія, будь то общаго или частнаго характера, разъ они обязываютъ гражданъ къ какимъ либо пожертвованіямъ, дѣйствіямъ или къ воздержанію отъ какихъ либо дѣйствій, должны быть приняты парламентомъ, т. е. изданы въ формѣ закона [3]).

Во Франціи вопросъ о правѣ короля издавать распоряженія безъ спеціальнаго на то законодательнаго полномочія представлялся спорнымъ во времена реставраціи. По хартіи 1814 г. король имѣлъ право «издавать регламенты и повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ и для безопасности государства» (ст. 14). Опираясь на эти послѣднія слова, Карлъ X издалъ свои знаменитые іюльскіе ордоннансы (1830 года), вызвавшіе революцію, которая лишила Бурбоновъ трона. Въ хартіи 1830 г. слова, подававшія поводъ для сомнѣній, были исключены, и соотвѣтствующій параграфъ (13-й) былъ редактированъ такъ: «король издаетъ регламенты и повелѣнія для исполненія законовъ, не имѣя права ни пріостанавливать ихъ дѣйствіе, ни освобождать кого либо отъ подчиненія имъ». Наконецъ во французскихъ конституціяхъ, начиная съ 1848 года, это постановленіе замѣнено болѣе краткимъ: «президентъ наблюдаетъ за исполненіемъ законовъ и обезпечиваетъ его». Въ этомъ постановленіи (ст. 49 конституціи 1848 г. и ст. 3 конституціоннаго закона 25 февраля 1875 года) уже ни въ коемъ случаѣ нельзя усматривать основанія права президента на изданіе постановленій, обязательныхъ для населенія. И въ настоящее время это право признается за нимъ только въ тѣхъ случаяхъ, когда прямо предоставлено ему какимъ либо спеціальнымъ постановленіемъ закона [4]). Точно такъ же въ Пруссіи [5]), въ Германской Имперіи [6]), въ Италіи [7]) и вообще въ конституціонныхъ странахъ признается, что король можетъ издавать тѣ или иныя повелѣнія, обязывающія подданныхъ, не иначе,

---

[1]) Тамъ же, стр. 611.

[2]) Jellinek. Gesetz und Verordnung, стр. 24—35.

[3]) Редлихъ. Англійское мѣстное управленіе. Русскій переводъ 1907 г. стр. 32.

[4]) Исключеніе дѣлается только для полицейскихъ постановленій: признается, что тѣ постановленія, которыя для общины могутъ быть изданы мэромъ, для департамента могутъ быть изданы префектомъ, и для всей Франціи президентомъ.

[5]) Stengel. Preussisches Staatsrecht, стр. 173.

[6]) Laband. Staatsrecht des Deutschen Reichs. 1896 г., томъ I, стр. 566 и слѣд.

[7]) Brusa. Staatsrecht des Königreichs Italien, стр. 185.

какъ по особымъ уполномочіямъ со стороны закона [1]). Это вполнѣ понятно: еслибы по любому вопросу монархъ могъ издавать въ административномъ порядкѣ правила, обязательныя для населенія, то практически значеніе законодательства и народнаго представительства свелось бы на нѣтъ.

II. Въ нашихъ Основныхъ Законахъ изд. 1906 года не существуетъ постановленія, которое общимъ образомъ уполномочивало бы Государя на изданіе постановленій, возлагающихъ обязанности на населеніе. Напротивъ того, изъ самаго существа законодательной власти, какъ оно понималось до сихъ поръ и какъ оно понимается теперь, изданіе всякаго рода общихъ правилъ относится къ области законодательства (Учр. Мин., ст. 171), и согласно съ этимъ всѣ тѣ случаи, когда изданіе какихъ либо правилъ предоставляется иной власти, кромѣ законодательной, точно установлены въ законѣ, и Государю подобныя полномочія предоставлены статьями 11—22 Осн. Зак. Такъ какъ въ этихъ статьяхъ есть одна, уполномочивающая Государя на установленіе извѣстныхъ правоограниченій частныхъ лицъ [2]), то отсюда надо заключить, что кромѣ этого спеціальнаго случая у Государя этого права нѣтъ.

Съ перваго взгляда могло бы показаться, что это право на изданіе указовъ, обязательныхъ для населенія, устанавливается статьею 11 Осн. Зак., гдѣ говорится, что Государь издаетъ «повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ». Но невозможность такого толкованія вытекаетъ изъ сопоставленія дѣйствующей редакціи этой статьи съ ея первоначальною редакціею. Тамъ говорилось, что Гос. Императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія, издаетъ «повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ, для устройства частей государственнаго управленія, для огражденія государственной и общественной безопасности и порядка, а также для обезпеченія народнаго благосостоянія» [3]). Эти послѣднія слова, равно какъ и аналогичныя слова статьи 14-й хартіи 1814 г. несомнѣнно могли являться основаніемъ для весьма широкаго права Государя на изданіе всякаго рода постановленій общаго характера, обязательныхъ и для населенія, а не только для должностныхъ лицъ и правительственныхъ установленій. Исключеніе этихъ словъ изъ закона безъ замѣны ихъ какими либо однозначущими приводитъ къ тому, что эту статью 11 надо толковать въ смыслѣ постановленія, предоставляющаго Государю извѣстныя права исключительно лишь по отношенію къ правительственнымъ установленіямъ.

III. Но если права государей по изданію указовъ, возлагающихъ обязанности на населеніе, и поставлены въ конституціонныхъ государствахъ весьма узко въ томъ смыслѣ, что это право у государей не предполагается, но должно быть всякій разъ основано на спеціальномъ уполномочіи закона, то это не значитъ, чтобы на дѣлѣ такіе указы были рѣдкими. На западѣ все болѣе

---

[1]) G. Jellinek. Gesetz und Verordnung, стр. 25.—E. Löning. Verwaltungsrecht, стр. 231. Göz. Staatsrecht des Königreichs Würtemberg, стр. 216.

[2]) Осн. Зак. изд. 1906 г. ст. 14: „Гос. Императоромъ, въ порядкѣ верховнаго управленія, устанавливаются также ограниченія въ отношеніи права жительства и пріобрѣтенія недвижимаго имущества въ мѣстностяхъ, которыя составляютъ крѣпостные районы и опорные пункты для арміи и флота“.

[3]) „Право“, 1905 г. стр. 1381.

и болѣе входитъ въ обычай возлагать на правительство обязанность регулировать королевскими указами подробности, оставленныя закономъ въ сторонѣ. Почти каждый крупный законъ заканчивается постановленіемъ, что такіе то вопросы будутъ разрѣшены королевскими распоряженіями. Получается извѣстное разслоеніе юридическихъ нормъ: все существенное и принципіальное разрѣшается въ законодательномъ порядкѣ, подробности и частности делегируются монарху для разрѣшенія въ порядкѣ административномъ. Во всякомъ случаѣ компетенція королевской власти въ этомъ отношеніи непрерывно возрастаетъ.

Положеніе вещей въ Россіи пока совершенно иное. Кромѣ указанной выше одной статьи Основныхъ Законовъ, нѣтъ ни одного закона, который бы предоставлялъ Государю право изданія какихъ либо правилъ, инструкцій и т. п., устанавливающихъ обязанности населенія. Объясняется это тѣмъ, что до послѣдняго времени, когда всякое распоряженіе Государя, въ какой бы формѣ оно ни состоялось и какого бы вопроса ни касалось, имѣло силу закона, Государь ни въ какомъ уполномочіи не нуждался, и въ старыхъ нашихъ законахъ постановленій, уполномачивающихъ Государя на изданіе какихъ либо правилъ, и быть не могло. Новыхъ же законовъ этого рода еще не издано. Такимъ образомъ фактически получается, что въ этой области права русскаго Государя гораздо уже, чѣмъ права всѣхъ другихъ конституціонныхъ монарховъ.

### § 6. Чрезвычайныя постановленія.

Проф. бар. Б. Э. Нольде. Очерки Русскаго Конституціоннаго права. 1907 г.—Н. М. Коркуновъ. Указъ и Законъ. 1892 г.—Hansel. Die Nothverordnung. 1904 г.—Сборникъ постановленій, изданныхъ въ порядкѣ ст. 87-ой Основныхъ Гос. Законовъ. Изданіе Государственной Канцеляріи. 1907 г.

I. Согласно ст. 87 Осн. Зак., «Во время прекращенія занятій Гос. Думы, если чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, Совѣтъ Министровъ представляетъ о ней Государю Императору непосредственно. Мѣра эта не можетъ, однако, вносить измѣненій ни въ Основные Гос. Законы, ни въ Учрежденія Гос. Совѣта или Гос. Думы, ни въ постановленія о выборахъ въ Совѣтъ или въ Думу. Дѣйствіе такой мѣры прекращается, если подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью не будетъ внесенъ въ Гос. Думу въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ, или его не примутъ Гос. Дума или Гос. Совѣтъ». Этимъ постановленіемъ, впервые установленнымъ въ манифестѣ 20 февраля 1906 г., въ русское законодательство введено то, что въ германскомъ правѣ называется Nothverordnung, что Коркуновъ предлагалъ назвать «чрезвычайными указами», и что иногда называется «провизорными законами». Существо этого права главы государства сводится къ тому, что въ чрезвычайныхъ случахъ, когда имѣется настоятельная государственная потребность въ изданіи такого рода мѣры, которая можетъ быть издана только въ законодательномъ порядкѣ, но которая въ этомъ порядкѣ не можетъ быть издана въ виду

того, что палаты не въ сборѣ, глава государства можетъ своею властью издать эту мѣру. Подобнаго рода распоряженія монарха не подчиняются тому основному правилу, что они должны быть согласны съ законами и ни въ чемъ не должны нарушать ихъ: въ этомъ и заключается смыслъ этого права монарха, что по нуждѣ онъ издаетъ постановленія, которыя могутъ отступать отъ дѣйствующихъ законовъ.

Право изданія подобнаго рода постановленій признается большинствомъ конституцій германскихъ государствъ, но оно не является, такъ сказать, естественнымъ или необходимымъ элементомъ власти конституціоннаго короля. Въ цѣломъ рядѣ государствъ принципъ верховенства закона проведенъ на столько послѣдовательно, что ни за однимъ органомъ государства не признается права на изданіе постановленій, которыя бы нарушили законъ или имѣли силу, равную закону.

Въ Англіи въ XVI, въ XVII в. право короля издавать своею властью въ промежуткѣ между сессіями парламента распоряженія съ силою закона представлялось довольно спорнымъ, но съ 1766 г., когда король по инициативѣ Питта Старшаго издалъ указъ, запрещавшій вывозъ пшеницы въ виду грозившаго голода, палата лордовъ настояла на томъ, что тотъ фактъ, что парламентъ не въ сборѣ, не даетъ королю права нарушать законы. Согласно началамъ англійскаго права, всякое нарушеніе закона, исходитъ ли оно отъ частнаго лица, отъ чиновника или отъ короля, вызвано ли оно государственною необходимостью, или не вызвано,—неправомѣрно. Если государственная необходимость была на лицо, то судъ или парламентъ могутъ это признать, могутъ освободить отъ наказанія, ибо лицо, дѣйствующее въ состояніи крайней необходимости, наказанію не подлежитъ. Тутъ примѣняется такъ называемый принципъ преимущественнаго интереса. Государственная необходимость освобождаетъ отъ отвѣтственности правительство не больше и не иначе, какъ и любое частное лицо. Убѣжденіе, что эта необходимость была на лицо, если парламентъ или судъ признаютъ, что ея не было, столь же мало освобождаютъ отъ отвѣтственности правительство, какъ и частное лицо, которое нарушило бы чьи либо права (Hatschek, томъ I, стр. 615, 620).

Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ за монархомъ признается право на изданіе подобнаго рода постановленій съ силою закона, тамъ наоборотъ монарху предоставляется право подъ предлогомъ усматриваемой имъ государственной необходимости издавать такого рода постановленія; и если впослѣдствіи парламентъ и признаетъ, что никакой государственной необходимости на лицо не было, и что данное постановленіе изданію не подлежало, то и это имѣетъ своимъ послѣдствіемъ лишь отмѣну даннаго постановленія. Конечно, возможность отвѣтственности министерства не исключена, но она должна быть обоснована наличностью какихъ либо корыстныхъ или иныхъ личныхъ или вообще преступныхъ мотивовъ, или наконецъ наличностью какихъ либо особыхъ условій, создающихъ преступность именно даннаго постановленія. Такимъ образомъ, различіе между государствами того типа, къ которому относится Англія, и государствами германскаго типа, признающими эти чрезвычайныя постановленія, сводится къ тому, что въ Англіи самое изданіе такого постановленія есть уголовное преступленіе, и нужны особыя основанія (признанная парламентомъ или судомъ

наличность государственнаго интереса, требовавшаго изданія этого распоряженія) для того, чтобы сложить эту отвѣтственность, тогда какъ въ государствахъ германскаго типа признается, что правительство по нуждѣ имѣетъ право нарушать законы, и если эти акты и могутъ вызвать отвѣтственность правительства, то лишь при наличности такихъ условій, которыя дѣлаютъ преступнымъ всякій вообще законный актъ (напр. корыстные виды министра, по докладу и по доводамъ котораго онъ былъ изданъ).

По поводу предоставленія монарху права изданія подобнаго рода мѣръ съ силою закона возникаетъ вопросъ, нужно ли для государства, чтобы это право было предоставлено монарху. Нѣкоторые ученые, напр. Коркуновъ [1]), съ большою энергіею настаиваютъ на необходимости этого права, но настаиваютъ совершенно голословно. И можно привести цѣлый рядъ государствъ, въ которыхъ этого права за главою государства не признается, но которыя тѣмъ не менѣе благополучно прожили десятки и сотни лѣтъ, ни разу не почувствовавъ вредъ отъ отсутствія этого права [2]). Въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ это право главы государства существуетъ, имъ пользовались для приведенія въ исполненіе тѣхъ или иныхъ реакціонныхъ или репрессивныхъ мѣръ или для того, чтобы править, обходя народное представительство, но чтобы отъ того была дѣйствительная польза государству, или чтобы отъ непользованія этимъ правомъ государству грозила какая либо опасность, это остается ничѣмъ недоказаннымъ. Современное развитіе права вполнѣ опредѣленно идетъ къ тому, что примѣненіе этихъ чрезвычайныхъ постановленій или ограничивается, или вовсе устраняется (Hansel, стр. 5). И если въ германскихъ законодательствахъ эти постановленія все еще сохраняются, то эти права монарховъ частью фактически остаются безъ примѣненія, частью же и юридически уже не существуютъ въ силу того, что все больше и больше развивается имперское законодательство на счетъ мѣстнаго, а монархи отдѣльныхъ государствъ Германіи, само собою разумѣется, не имѣютъ права издавать постановленій, пріостанавливающихъ дѣйствіе имперскихъ законовъ.

Кромѣ того, это право отмѣнять и измѣнять, хотя бы и на время, всѣ законы вообще никакими реальными потребностями государства оправдано быть не можетъ. Какими государственными потребностями, возникшими въ промежутокъ между сессіями парламента и не допускающими отсрочки до начала новой сессіи, можетъ оправдываться необходимость измѣненія порядка наслѣдованія въ недвижимыхъ имуществахъ или порядка допроса свидѣтелей на судѣ и т. п.? Поэтому, если уже и предоставлять правительству это право, то его можно было бы аргу-

---

[1]) Указъ и Законъ, стр. 270—288.

[2]) Таковы, помимо уже упомянутой Англіи,—Франція (Esmein, Droit constitutionnel, стр. 510—511); Бельгія (конституція, ст. 67); Италія (Brusa. Staatsrecht des Königreichs Italien, стр. 107, 188, 189), Германская Имперія (Laband, Staatsrecht, томъ I, стр. 567), а также изъ германскихъ государствъ вольные города: Гамбургъ, Любекъ и Бременъ (Meyer-Anschütz, Staatsrecht, стр. 580). Кромѣ того этихъ постановленій не признаютъ конституціи Венгріи, Греціи, Испаніи, Люксембурга, Нидерландовъ, Норвегіи, Португаліи, Румыніи, Сербіи, Швейцаріи и Швеціи (Aschehoug. Staatsrecht der Vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen. стр. 70), а также всѣхъ вообще республикъ.

ментировать только относительно законовъ, имѣющихъ отношеніе къ государственной безопасности [1]). Но дѣло не въ томъ, чтобы въ случаѣ предоставленія правительству права изданія этихъ постановленій оно могло принимать нужныя мѣры, а въ противномъ случаѣ оно должно было пассивно предоставлять государству гибнуть. По необходимости правительство можетъ принять и такую мѣру, на которую оно по закону не уполномочено, это положеніе, которое вытекаетъ изъ общихъ началъ права и не нуждается въ особомъ упоминаніи, и само собою разумѣется, что если правительство приняло такую мѣру на свой страхъ и на свою отвѣтственность и потомъ докажетъ, что эта мѣра была настоятельно необходима, и что принятіе ея не могло быть отсрочено до созыва парламента, то никакой разумный парламентъ не откажетъ въ изданіи индемнитетнаго закона, т. е. закона, снимающаго отвѣтственность съ министерства. Практической разницы въ смыслѣ огражденія дѣйствительныхъ государственныхъ интересовъ между обѣими системами не имѣется. Различіе этихъ двухъ системъ въ другомъ: въ одной признается, что нарушеніе закона есть правонарушеніе, а въ другой,—что въ условіяхъ, опредѣляемыхъ по усмотрѣнію правительства, оно имѣетъ право на нарушеніе, хотя и временное, существующихъ законовъ. Право изданія этихъ чрезвычайныхъ постановленій, безполезное для интересовъ государства, безусловно вредно съ точки зрѣнія авторитета закона.

II. Право правительства на изданіе этихъ чрезвычайныхъ постановленій въ тѣхъ государствахъ, гдѣ оно признается, признается не безусловно, но обставляется извѣстными оговорками и ограниченіями.

Эти ограниченія распадаются на три категоріи: А, относящіяся къ тому, при какихъ условіяхъ такія постановленія вообще могутъ быть издаваемы; Б, относящіяся къ самому содержанію этихъ постановленій, и В, относящіяся къ контролю палатъ надъ тѣмъ, какъ правительство пользуется этимъ правомъ.

А. Что касается тѣхъ условій, при которыхъ подобныя чрезвычайныя постановленія могутъ быть изданы, то въ этомъ отношеніи всѣ конституціи составлены какъ бы по одному шаблону: съ незначительными отступленіями другъ отъ друга въ редакціонномъ отношеніи всѣ онѣ устанавливаютъ, что такая исключительная мѣра можетъ быть издана не иначе, какъ въ промежуткѣ между сессіями парламента и при томъ условіи, чтобы изданіе этой мѣры вызывалось какими либо чрезвычайными обстоятельствами. Таковы постановленія конституцій болгарской, ст. 47; датской, ст. 25; прусской, ст. 63; саксонской, ст. 88; японской, ст. 8 и 70; баденской, ст. 66; черногорской, ст. 75; австрійскаго конституціоннаго закона 21 дек. 1867 г. № 141, ст. 14, и нашихъ Основныхъ Зак., ст. 87. Это требованіе о томъ, чтобы палаты не были въ сборѣ, прямо не выражено въ конституціи саксонской, но оно вытекаетъ изъ смысла ст. 88, согласно которой изданное постановленіе должно быть представлено на одо-

---

[1]) Поэтому уже если допускать установленіе этого права, то развѣ въ тѣхъ предѣлахъ. въ какихъ оно признается въ Баваріи (Pol. Str. G. B. § 9), гдѣ оно сводится къ установленію полицейскихъ обязательныхъ постановленій и наказаній за ихъ нарушенія.

бреніе «ближайшей» сессіи палатъ. Вовсе нѣтъ этого требованія о томъ, чтобы подобное постановленіе могло быть издано лишь въ промежутокъ между сессіями, лишь въ конституціяхъ вюртембергской, ст. 88, и баденской 66—68 [1]).

Наша ст. 87-ая Осн. Зак. обусловливаетъ возможность изданія чрезвычайныхъ постановленій «прекращеніемъ занятій Гос. Думы» и ничего не говоритъ о Гос. Совѣтѣ, предполагая возможнымъ разныя сессіи Совѣта и Думы и связывая изданіе этихъ постановленій только съ закрытіемъ сессіи Думы. Получается довольно своеобразное положеніе: если Дума въ сборѣ, а Государственный Совѣтъ нѣтъ, то изданіе закона все равно невозможно, но невозможно и изданіе постановленія по ст. 87-ой, ибо она связываетъ право Государя на изданіе подобнаго постановленія не съ невозможностью изданія закона, а именно съ фактомъ прекращенія занятій Думы [2]). Что касается того требованія, чтобы были на лицо «чрезвычайныя обстоятельства», то это требованіе не можетъ не имѣть по своей неопредѣлимости характера благого пожеланія. Въ разныхъ конституціяхъ установлены разныя формулы: «неотложныя обстоятельства», «настойчиво угрожающія и не терпящія отлагательства обстоятельства», и т. д. [3]), но всѣ онѣ страдаютъ тою же неопредѣленностью, въ существѣ дѣла приводящею къ тому, что разрѣшеніе вопроса, имѣются ли на лицо обстоятельства, требующія или разрѣшающія изданіе подобнаго чрезвычайнаго постановленія, всецѣло предоставляется свободному усмотрѣнію правительства. Разсматриваемою формулою создается свобода усмотрѣнія не только для правительства въ дѣлѣ изданія «чрезвычайныхъ постановленій», но и для народнаго представительства, поскольку дѣло идетъ объ утвержденіи изданныхъ постановленій; оно всегда можетъ признать, что такихъ обстоятельствъ, которыя вынуждали бы изданіе этихъ постановленій, не было, и такимъ образомъ лишить ихъ силы. Однако положеніе короля и народнаго представительства въ данномъ отношеніи совершенно разное: когда то или иное постановленіе уже издано и приведено въ дѣйствіе, то послѣдующая отмѣна его можетъ уже быть не въ состояніи возстановить прежнее положеніе вещей [4]). Однако, указаніе закона на то, что подобныя постановленія съ силою закона могутъ быть издаваемы Государемъ, «если чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой мѣрѣ», несомнѣнно должно быть толкуемо въ томъ смыслѣ, что изданіе такой мѣры, которая не является спѣшною, которая никакими чрезвычайными обстоятельствами не вызывается, не можетъ быть оправдано статьею 87-ою и должно быть признано явнымъ нарушеніемъ духа и смысла закона. Какъ на одинъ изъ примѣровъ постановленій, изданныхъ по ст. 87-ой, но явно не вызывавшихся никакими «чрезвычайными» обстоятельствами, можно сослаться на постановленіе 11 авг. 1906 г. «о переименованіи должностей военныхъ губернаторовъ Акмолинской и Семипалатинской областей въ должности Акмо-

---

[1]) Ср. Gaupp., стр. 176.—Бар. Нольде, стр. 16—17.
[2]) Ср. однако Бар. Б. Э. Нольде, стр. 36—37.
[3]) Формулы эти приведены у бар. Нольде, стр. 42.
[4]) Отмѣна постановленія 19-го августа 1906 г. объ учрежденіи военно-полевыхъ судовъ не въ состояніи вернуть къ жизни казненныхъ по ихъ приговорамъ.

линскаго и Семипалатинскаго губернаторовъ» [1]). Кромѣ того, во многихъ государствахъ требуется, чтобы подобныя постановленія были издаваемы за скрѣпою или отвѣтственностью всѣхъ министровъ (напр. конституціи болгарская, ст. 47; прусская, ст. 63; австрійскій конституц. законъ 21 дек. 1867 г. № 141, ст. 14; саксонская ст. 88). Въ нашихъ Основныхъ Законахъ ст. 87 говоритъ, что подобныя мѣры представляются Государю Совѣтомъ Министровъ, который такимъ образомъ беретъ на себя отвѣтственность за данное постановленіе.

Б. Относительно самаго содержанія этихъ постановленій въ конституціяхъ обыкновенно устанавливается то ограниченіе, что они не могутъ нарушать законовъ конституціонныхъ (подобное ограниченіе имѣется въ конституціонномъ австрійскомъ законѣ 21 дек. 1867 г. № 141, ст. 14; въ конституціяхъ датской, ст. 25; прусской, ст. 63; саксонской, ст. 88). Это ограниченіе признается и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ оно прямо въ конституціи и не выражено, за исключеніемъ Бадена и Вюртемберга [2]). Въ ст. 87 нашихъ Основныхъ Законовъ невозможность измѣненія ихъ въ порядкѣ ст. 87 категорически установлена. Кромѣ того въ нѣкоторыхъ конституціяхъ установлены и другія ограниченія. Такъ, въ саксонской воспрещается измѣнять въ этомъ порядкѣ избирательные законы (ст. 88), въ болгарской (ст. 47) воспрещается устанавливать налоги, австрійскій конституціонный законъ, цитированный выше, воспрещаетъ въ этомъ порядкѣ отчужденіе государственныхъ имуществъ и установленіе продолжительнаго обремененія государственнаго казначейства [3]). Наши Осн. Законы помимо воспрещенія измѣненія въ этомъ порядкѣ самихъ Основныхъ Законовъ воспрещаютъ также измѣненіе и Учрежденія Госуд. Совѣта, Госуд. Думы, а также постановленій о выборахъ въ Совѣтъ и въ Думу [4]).

---

[1]) Ср. бар. Нольде, стр. 48—49. Такой же характеръ носитъ постановленіе 5 окт. 1906 г., которымъ измѣненъ порядокъ выборовъ земскихъ гласныхъ отъ крестьянъ. Такъ какъ ко дню изданія этого постановленія въ 1906 г. земскіе выборы были уже произведены, то необходимости въ измѣненіи ихъ не было тогда никакой нужды. Значительное большинство тѣхъ 60-ти постановленій, которыя были изданы по 87-ой ст. въ промежутокъ между первою и второю Думою, было издано съ нарушеніемъ этого требованія чрезвычайныхъ обстоятельствъ.

[2]) Meyer-Anschütz, Staatsrecht, стр. 578, вын. 4.—Кромѣ того относительно Пруссіи признается, что подобныя постановленія не могутъ касаться тѣхъ вопросовъ, для разрѣшенія которыхъ конституція прямо требуетъ участія ландтага (ст. 94, 95 и др.). Ср. тамъ-же стр. 578, вын. 3 и 6.

[3]) Въ Баваріи въ этомъ порядкѣ могутъ быть измѣняемы лишь законы полицейскіе, а въ Брауншвейгѣ—финансовые и о воинской повинности (констит. ст. 120). Hausel, стр. 38.

[4]) Указомъ 3 іюня 1907 г., изданнымъ помимо законодательнаго порядка, были измѣнены законы о выборахъ въ Гос. Думу. Этотъ указъ на ст. 87 не ссылался. Неправомѣрность этого указа сомнѣній не возбуждаетъ.—Аналогичное событіе имѣло мѣсто въ исторіи Пруссіи. Тамъ, въ конституціи, октроированной 5 дек. 1848 г., заключались постановленія о порядкѣ выборовъ въ нижнюю палату (ст. 66 и сл.), и кромѣ того согласно ст. 112 эти постановленія должны были подвергнуться законодательному пересмотру, когда первый ландтагъ будетъ созванъ; вмѣсто того 30 мая 1849 г. въ порядкѣ чрезвычайныхъ постановленій (ст. 105 прусской конституціи) правила о выборахъ были измѣнены, и палата была избрана на основаніи этихъ новыхъ правилъ. Когда ландтагъ собрался, въ него это чрезвычайное постановленіе было внесено узаконеннымъ порядкомъ, и ландтагъ его одобрилъ. Формально прусское правительство дѣйствовало правильно, ибо ст. 105 прусской конституціи не

В. Контроль палатъ надъ осуществленіемъ этого права монарха поставленъ болѣе широко, чѣмъ по отношенію къ другимъ его актамъ; по отношенію къ чрезвычайнымъ постановленіямъ устанавливается то правило, что они должны быть представлены на одобреніе палатъ въ ближайшую же ихъ сессію послѣ того, какъ это постановленіе издано; такое правило содержится въ конституціяхъ болгарской, датской, прусской, саксонской, японской и черногорской (въ статьяхъ, указанныхъ выше); въ австрійскомъ законѣ 21 дек. 1867 г. говорится, что такія постановленія должны быть представлены палатамъ въ теченіе первыхъ четырехъ недѣль послѣ начала ихъ занятій (ст. 14). Лишь конституціи Вюртемберга и Бадена этого требованія не содержатъ. Согласно нашимъ Основнымъ Законамъ (ст. 87), эти постановленія должны быть внесены въ Государственную Думу втеченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы.

Какова санкція этого постановленія? Нѣкоторыя конституціи, напр. прусская (ст. 63), ограничиваются тѣмъ, что говорятъ, что эти постановленія «должны быть представлены въ ближайшую сессію на одобреніе палатъ». Надо заключить, что въ томъ случаѣ, если подобное постановленіе въ теченіе всей первой сессіи палатъ на ихъ утвержденіе представлено не было, то оно въ виду условной своей силы, при несоблюденіи указаннаго въ законѣ условія должно быть признано силу свою утратившимъ. Законодательства русское и австрійское устанавливаютъ нѣсколько иное правило. Ст. 87 Осн. Зак., въ этомъ отношеніи вполнѣ соотвѣтствуя австрійскому закону, указанному выше, говоритъ: «дѣйствіе такой мѣры прекращается, если подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ отдѣльною частью не будетъ внесенъ въ Госуд. Думу въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ». Такимъ образомъ, истеченіе двухмѣсячнаго срока по началѣ открытія занятій Думы является предѣльнымъ срокомъ дѣйствія всѣхъ тѣхъ постановленій, изданныхъ по ст. 87 Осн. Зак., которыя не были представлены на ея одобреніе. Согласно этому, 20 апр. 1097, т. е. черезъ два мѣсяца послѣ начала занятій второй Думы, былъ опубликованъ въ Собраніи Узаконеній и Распоряженій Правительства (ст. 714) списокъ тѣхъ постановленій по ст. 87, которыя были внесены въ Думу и потому сохранили силу, а равно и списокъ тѣхъ постановленій, которыя внесены въ Думу не были и отъ того свою силу утратили [1]).

Г. Возможно такое стеченіе обстоятельствъ, что сессія парламента прекращается (или парламентъ распускается) до того, какъ истечетъ срокъ на представленіе изданныхъ постановленій на его одобреніе. Въ такомъ случаѣ, очевидно, что дѣйствіе ихъ

---

запрещаетъ въ порядкѣ чрезвычайныхъ постановленій измѣнять избирательный законъ, а наша ст. 87 Осн. Зак. это запрещаетъ. Поэтому дѣлаемая нѣкоторыми въ оправданіе акта 3-го іюня 1907 г. ссылка на примѣръ Пруссіи отнюдь не можетъ быть признана убѣдительною. См. по этому поводу подробныя соображенія М. Б. Горенберга въ изданномъ имъ II томѣ Русскаго Гос. Права Н. М. Коркунова (1909 г.) стр. 158—159.

[1]) Въ Гессенѣ и въ Баваріи, гдѣ палаты могутъ оказаться несозванными въ теченіе болѣе 12-ти мѣсяцевъ, существуетъ правило, что изданное чрезвычайное постановленіе сохраняетъ силу во всякомъ случаѣ не болѣе одного года. Hansel, стр. 55.

не прекращается, но они должны быть представлены парламенту въ слѣдующую сессію. Но въ какой срокъ? Начинается ли при новой сессіи теченіе полнаго двухмѣсячнаго (или въ Австріи двухнедѣльнаго) срока, или же правительству предоставляется воспользоваться тѣмъ количествомъ времени, которое оставалось между прекращеніемъ предыдущей сессіи и истеченіемъ положеннаго двухмѣсячнаго (или двухнедѣльнаго) срока? Австрійская доктрина разрѣшаетъ этотъ вопросъ въ томъ смыслѣ, что правительство можетъ воспользоваться только остаткомъ срока [1]).

Если такого рода постановленіе въ надлежащій срокъ внесено на одобреніе народнаго представительства, то въ дальнѣйшемъ возможны слѣдующія три комбинаціи: а) палаты не одобрятъ, т. е. отвергнутъ, б) палаты одобрятъ и в) палаты не успѣютъ разсмотрѣть до конца сессіи.

а) Послѣдствія неодобренія палатами представленнаго имъ чрезвычайнаго постановленія въ разныхъ государствахъ различны: въ государствахъ одного типа, къ которому могутъ быть отнесены напр. Японія и большинство государствъ Германіи, въ случаѣ неодобренія постановленія палатами «правительство должно объявить это постановленіе на будущее время недѣйствительнымъ». На этой почвѣ возможенъ конфликтъ между палатами и правительствомъ: палаты отвергли постановленіе, требуется еще какое то распоряженіе правительства для того, чтобы постановленіе это утратило силу. Если король не издаетъ отмѣняющаго постановленія, или даже просто медлитъ съ его изданіемъ, то получается положеніе совершенно ненормальное, и разрѣшить это положеніе нельзя, ибо заставить монарха подписать то или иное распоряженіе невозможно [2]).

Другія законодательства, въ томъ числѣ австрійское и слѣдующее за нимъ русское иначе опредѣляютъ послѣдствія неодобренія палатами даннаго постановленія. Наша ст. 87 Осн. Зак. говоритъ, что «дѣйствіе такой мѣры прекращается, если... соотвѣтствующій принятой мѣрѣ законопроектъ... не примутъ Государственная Дума или Государственный Совѣтъ». По этой системѣ самый фактъ непринятія законопроекта однимъ изъ законодательныхъ учрежденій ведетъ къ тому, что дѣйствіе сей мѣры прекращается, при чемъ никакого положительнаго дѣйствія со стороны правительства не требуется. Такъ напр. постановленіе, изданное по ст. 87-ой 6-го ноября 1906 г. объ освобожденіи отъ воинской повинности лицъ, привлеченныхъ къ дознанію въ порядкѣ ст. 1035 и сл. Уст. Уг. Суд., и внесенное въ Думу 4-го апрѣля 1907 г., Думою было отклонено 21 мая 1907 г. и съ того времени должно считаться утратившимъ силу. Эта точка зрѣнія раздѣляется и правительственною практикою [3]).

---

1) Ср. бар. Б. Э. Нольде, стр. 77.
2) Hansel, стр. 55—56.
3) Въ Собр. Узак. 29 мая 1907 г. напечатано (ст. 832), что Дума 21 мая отклонила указъ 24 дек. 1906 г. объ установленіи уголовной отвѣтственности за восхваленіе преступленій, 22 мая—указъ 18 авг. 1906 г. объ усиленіи отвѣтственности за распространеніе среди войскъ противоправительственныхъ ученій и сужденій и 30 сен. 1906 г. о предупрежденіи побѣговъ арестантовъ. «Вслѣдствіе сего и на основаніи ст. 87 Осн. Гос. Зак., означенные временные законы должны быть признаны утратившими силу: первый съ 21 мая 1907 г., а второй и третій съ 22 того же мая. О семъ Министръ Юстиціи 26 мая 1907 г.

б) Если палаты примутъ данное постановленіе и одобрятъ его, то оно продолжаетъ дѣйствовать, пріобрѣтая со дня утвержденія Государемъ постановленія палатъ силу закона. Такъ какъ въ Думу, согласно ст. 87 Осн. Зак., вносится именно «законопроектъ», соотвѣтствующій данной мѣрѣ, то очевидно, что порядокъ разсмотрѣнія этой мѣры палатами и порядокъ всего движенія этого дѣла должны быть тѣ же самые, какіе установлены для всѣхъ вообще законопроектовъ [1]). Между прочимъ, требуется и новая публикація даннаго распоряженія, уже распубликованнаго, какъ постановленіе по ст. 87, и опять нуждающагося въ публикаціи, какъ законъ [2]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ въ случаѣ одобренія палатами дѣйствіе самаго постановленія, ими одобреннаго, тоже прекращается: на мѣсто этого постановленія вступаетъ законъ, тождественный по содержанію съ этимъ постановленіемъ, но отличающійся отъ него своею юридическою силою [3]).

в) Если законопроектъ, соотвѣтствующій постановленію, изданному въ порядкѣ ст. 87 Осн. Зак., былъ своевременно внесенъ въ Думу, но за прекращеніемъ сессіи остался неразсмотрѣннымъ, то вопросъ о сохраненіи силы этого постановленія долженъ быть признанъ оставшимся открытымъ. Законъ говоритъ, что «дѣйствіе такой мѣры прекращается» при двухъ условіяхъ: 1) если она не будетъ внесена въ двухмѣсячный срокъ на разсмотрѣніе Думы, и 2) если ее не примутъ Государственная Дума или Государственный Совѣтъ. Если мѣра не внесена въ Думу, дѣйствіе ея прекращается; если она принята и Государственною Думою, и Государственнымъ Совѣтомъ, она по утвержденіи Государемъ становится закономъ; если она отвергается Совѣтомъ или Думою, дѣйствіе ея прекращается. Если есть на лицо первое условіе (внесеніе), но относительно второго еще не выяснено, какъ выскажутся законодательныя учрежденія, то дѣйствіе мѣры продолжается, но именно дѣйствіе мѣры временной, все еще не утрачивающей своей силы, но и не пріобрѣтающей силы закона. Если Дума была распущена, какъ это было со второю Думою, до того, какъ она успѣла высказаться по большинству внесенныхъ въ нее мѣръ по ст. 87, то очевидно, что для того, чтобы эти мѣры пріобрѣли силу закона, надо, чтобы онѣ были приняты Думою, а такъ какъ внесеніе во вторую Думу того или иного законопроекта не даетъ третьей Думѣ

---

предложилъ Прав. Сенату для распубликованія». Это распубликованіе носитъ характеръ простого освѣдомленія населенія, ибо оно 29 мая сообщаетъ о томъ, что наступило 21 и 22-го.

[1]) Въ германскихъ государствахъ порядокъ иной: тамъ чрезвычайное постановленіе принимается резолюціями обѣихъ палатъ. Hansel, стр. 43; Laband, томъ I, стр. 266. При этомъ чрезвычайное постановленіе должно быть принято въ той самой редакціи, въ какой было издано. Если оно подвергается какимъ либо измѣненіямъ, то дѣло идетъ уже въ общемъ законодательномъ порядкѣ. Laband, I, стр. 265, вын. 1; Hansel, стр. 50.

[2]) Въ Германіи именно потому, что эти постановленія принимаются не закономъ, а резолюціей, принятыя постановленія не подлежатъ публикаціи, какъ законъ, но въ офиціальномъ изданіи помѣщается лишь отъ имени министерства извѣщеніе, что такое то постановленіе тогда то было принято палатами и потому сохраняетъ свою силу. Laband, томъ I, стр. 266.—Дѣятельность народнаго представительства при утвержденіи этихъ постановленій Hansel (стр. 49 сл.) называетъ quasi-legislatorische.

[3]) Hansel, стр. 54.—Бар. Нольде, стр. 72 сл.

права приступить къ его разсмотрѣнію [1]), то надо придти къ тому заключенію, что тѣ же самыя постановленія, изданныя въ промежутокъ между первою и второю Думою, должны быть вновь внесены и въ третью Думу (въ тотъ же двухмѣсячный срокъ со дня возобновленія ея занятій) [2]).

III. Какова юридическая природа этихъ постановленій, издаваемыхъ по ст. 87 Осн. Зак., можно ли ихъ признать провизорными, или временными законами?

Такой терминъ иногда встрѣчается. Но онъ не соотвѣтствуетъ ни терминологіи дѣйствующихъ законовъ, ни существу дѣла. Въ самой ст. 87 говорится объ изданіи «такихъ мѣръ, которыя требуютъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ». Изданіе законовъ не называется «изданіемъ мѣръ». Подъ этимъ терминомъ такимъ образомъ надо понимать отдѣльныя мѣропріятія административнаго характера, но такія, которыя, напр. въ силу устанавливаемаго ими отступленія отъ общаго закона, требуютъ обсужденія и проведенія въ порядкѣ законодательномъ. Поэтому ст. 87 нельзя толковать въ томъ смыслѣ, чтобы ею предоставлялась Государю власть законодательная, хотя бы во время роспуска Думы и въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ. По вопросу о законодательной власти все таки остаются въ силѣ основныя положенія нашего законодательства, что законодательная власть осуществляется Государемъ «въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою» (ст. 7 Осн. Зак.), и что «никакой законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора». Такимъ образомъ то, что послѣдовало безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, можетъ имѣть по спеціальному постановленію Основныхъ Законовъ временную силу закона, но не есть законъ и не можетъ называться закономъ. Наша правительственная практика вполнѣ согласно съ этимъ никогда не называетъ этихъ «мѣръ» законами и именуетъ ихъ или указами (понятіемъ, равно примѣнимымъ и къ распоряженіямъ административнымъ, напр. къ назначенію отдѣльныхъ лицъ въ должности), или же «постановленіями». Наименованіе этихъ постановленій «законами» хотя бы и временными было бы прямымъ нарушеніемъ существа принципа манифеста 17 октября 1905 г., согласно которому «никакой законъ не можетъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы». Поэтому эти «мѣры», издаваемыя по ст. 87 Осн. Зак., надо называть и юридически конструировать не какъ законы (временные или провизорные), а какъ постановленія административныя съ временною силою закона [3]).

Это не есть только споръ о словахъ. Съ этимъ различіемъ

---

[1]) Объ этомъ см. ниже, въ отд. III этой части кн., въ § „дисконтинуитетъ“.

[2]) Въ Саксенъ-Веймарѣ (констит., ст. 61) и Саксенъ-Кобургъ-Готѣ (конст. ст. 130) чрезвычайныя постановленія сами собою утрачиваютъ силу съ окончаніемъ ближайшей сессіи ландтага, если не состоялось постановленія, ихъ одобряющаго.

[3]) Ср. Hansel, стр. 58.—Въ законодательныхъ актахъ эти постановленія „временными законами“ не называются; но въ нѣкоторыхъ распоряженіяхъ министровъ (см. выше, стр. 182 вын. 3) этотъ терминъ употребленъ.

связываются и извѣстныя практическія послѣдствія. Какъ на одно изъ нихъ, можно указать на отмѣну законовъ. По ст. 94 Осн. Зак., «законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона». Поэтому еслибы эти «постановленія» были законами хотя бы и временными, то они отмѣняли бы всѣ законы, съ ними несогласные, и отмѣняли бы навсегда.

Согласно основнымъ началамъ права, разъ отмѣненный законъ отмѣняется разъ навсегда и воспріять снова силу можетъ не иначе, какъ если онъ будетъ снова изданъ въ установленномъ порядкѣ. Поэтому если напр. законъ А отмѣненъ закономъ Б, и впослѣдствіи самъ законъ Б отмѣняется закономъ В., то въ силу этого законъ А не возстановляется. Его уже нѣтъ, онъ умеръ, и мертвецы не встаютъ изъ могилъ. Въ этомъ отношеніи нѣтъ различія между законами временными и постоянными. Законы временные или даже издаваемые на опредѣленный срокъ точно такъ же навсегда отмѣняли старые законы съ ними несогласные. Напр. временный законъ, Положеніе 14 августа 1881 г. о мѣрахъ къ охраненію государственной безопасности и общественнаго спокойствія, отмѣнилъ цѣлый рядъ прежнихъ законовъ, дѣйствовавшихъ ко времени его изданія по этому вопросу. И само собою разумѣется, что если это Положеніе будетъ отмѣнено, или даже если оно просто утратитъ силу за истеченіемъ того срока, на который возобновлено, то старые законы, имъ отмѣненные, этимъ возстановлены не будутъ. Но если напр. указъ 5 октября 1906 г., изданный по ст. 87, измѣнилъ (пунктъ X) порядокъ избранія земскихъ гласныхъ отъ крестьянъ, и если засимъ этотъ указъ за неодобреніемъ его Думою или Государственнымъ Совѣтомъ прекратитъ свое дѣйствіе, то это не будетъ значить, что гласныхъ отъ крестьянъ въ земствѣ вовсе не будетъ, ибо старый порядокъ избранія отмѣненъ, а новый утратилъ силу, и такимъ образомъ избирать ихъ нельзя, пока не будетъ издано новаго закона; въ дѣйствительности надо будетъ разсуждать иначе. Надо будетъ признать, что прежній законъ о выборахъ крестьянскихъ земскихъ гласныхъ, какъ никакимъ закономъ не отмѣненный, продолжаетъ существовать. Онъ только временно пріостановленъ въ своемъ дѣйствіи «постановленіемъ», изданнымъ по ст. 87. Коль скоро дѣйствіе сей мѣры прекращается, законъ воспринимаетъ свое дѣйствіе и полную силу [1]).

Но мѣры, издаваемыя по ст. 87 Осн. Зак., имѣютъ формальную силу закона въ томъ смыслѣ, что пока онѣ не утратили силы за невнесеніемъ ихъ въ парламентъ въ установленный срокъ, и пока онѣ не отвергнуты парламентомъ, онѣ могутъ быть отмѣнены или измѣнены только закономъ или такимъ же чрезвычайнымъ постановленіемъ, но не какимъ либо актомъ административнымъ, хотя бы и актомъ верховнаго управленія [2]).

---

[1]) Rosin (Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen. 1895. стр. 253—254) считаетъ это положеніе въ германской литературѣ общепризнаннымъ.—Hansel (стр. 59) формулируетъ ту же мысль, говоря, что такое постановленіе не отмѣняетъ законовъ, которымъ противорѣчитъ, но лишь пріостанавливаетъ ихъ дѣйствіе.—Изъ того, что временные законы отмѣняютъ навсегда тѣ законы, съ которыми несогласны, видно, что разсматриваемое свойство чрезвычайныхъ постановленій не можетъ „всецѣло“ объясняться ихъ временнымъ характеромъ, какъ это находитъ бар. Б. Э. Нольде, стр. 72.

[2]) Ср. бар. Б. Э. Нольде, стр. 69.

## § 7. Международныя Сношенія.

Michon. Les traités internationaux devant les Chambres. 1901.

I. Международныя сношенія и въ частности международные договоры являются областью конституціоннаго права, гдѣ болѣе, чѣмъ въ какой либо другой, продолжаютъ сказываться точки зрѣнія, цѣликомъ коренящіяся въ старыхъ порядкахъ абсолютной монархіи, и права королей здѣсь являются особенно широкими.

Причинъ тому нѣсколько. Прежде всего, парламенты къ веденію международныхъ сношеній вообще мало приспособлены, тогда какъ по самому складу этихъ сношеній, по ихъ секретному и салонному характеру личному вліянію королей тутъ дѣйствительно открывалось широкое поприще. Во вторыхъ, тѣ государства, въ которыхъ принципы конституціоннаго права впервые получили свое осуществленіе, и на практикѣ которыхъ эти принципы развились и образовались, въ началѣ сами имѣли дѣло только съ абсолютными монархами, и потому и въ конституціонныхъ государствахъ первоначально приходилось вести сношенія исключительно отъ лица монарха къ лицу монарха.

Въ Англіи [1]) право короля самостоятельно заключать международные договоры, даже отражающіеся на правахъ населенія, признавалось не только въ XVIII в. (Блекстонъ), но даже и въ серединѣ XIX в. [2]). Эта точка зрѣнія, устраняющая народное представительство отъ заключенія международныхъ договоровъ и предоставляющая «исполнительной власти» путемъ этихъ договоровъ вліять на дѣйствующее право въ такихъ предѣлахъ, какъ это ей вообще не предоставлено, отразилась между прочимъ и на американской конституціи 1787 г. [3]). Согласно этой конституціи, договоры заключаются президентомъ съ согласія сената, и палата представителей отъ этого вовсе устранена [4]).

Слѣдуя тѣмъ идеямъ, которыя тогда господствовали по этому вопросу, французская хартія 1814 г. относила всѣ международныя дѣла къ компетенціи короля. На той же точкѣ зрѣнія стоятъ и другія конституціи первой четверти XIX в., напримѣръ норвежская конституція того же года (ст. 26 и 75). Не говорятъ объ участіи палатъ въ дѣлѣ заключенія международ-

---

[1]) На развитіе конституціонныхъ теорій по разсматриваемому вопросу немалое вліяніе оказало и то обстоятельство, что въ царствованіе Вильгельма II англійскаго, когда устанавливались основныя начала конституціоннаго англійскаго строя, потомъ легшія въ основу общихъ конституціонныхъ ученій, король въ дѣлѣ политики былъ искуснѣе своихъ министровъ, и руководящая роль въ этихъ дѣлахъ естественно оказалась въ его рукахъ.

[2]) Договоръ о правахъ нейтральныхъ былъ заключенъ въ 1856 г. безъ участія парламента.

[3]) Пунктъ 2-й статьи VI конституціи гласитъ: „Настоящая конституція и законы Соед. Штатовъ, которые будутъ изданы на ея основаніи, и всѣ договоры, которые были или будутъ заключены властью Соед. Штатовъ, будутъ составлять высшее право въ странѣ". Тутъ договоры сопоставляются съ законами и сами по себѣ составляютъ высшее право въ странѣ.

[4]) Пунктъ 2, раздѣлъ II статьи II конституціи.—Ср. Bryce. La république Américaine, фр. переводъ Müller, т. I, 1900 г. стр. 85—87. 159—161.

ныхъ договоровъ конституціи нидерландская (1815 г.), баварская (1818 г.) и баденская (того же года), а равно и португальская 1826 г. Въ то время это находилъ правильнымъ даже такой столпъ конституціонной теоріи, какъ Бенжаменъ Констанъ. По его мнѣнію, согласіе парламента нужно только для трактатовъ, которыми уступается часть государственной территоріи. Въ эпоху господства этихъ взглядовъ признавалось, что договоръ, заключенный королемъ, можетъ непосредственно создать то или иное измѣненіе въ дѣйствующемъ правѣ страны, и что, поскольку этотъ договоръ касается гражданъ, онъ непосредственно для нихъ обязателенъ.

II. Съ теченіемъ времени практическая невозможность проведенія этой точки зрѣнія и ея логическая несостоятельность мало по малу начали выясняться. Прежде всего, ученіе о неограниченныхъ полномочіяхъ королей въ этой области натолкнулось на бюджетныя права парламентовъ. Король могъ заключить безъ участія народнаго представительства любой договоръ, но поскольку приведеніе этого договора въ исполненіе требовало денежныхъ расходовъ, разрѣшеніе отпуска потребныхъ средствъ оказывалось въ полной зависимости отъ парламента. Затѣмъ, не могли не остановиться на томъ соображеніи, что право королей путемъ заключенія международныхъ договоровъ измѣнять дѣйствующее право страны (напримѣръ, измѣнять установленныя закономъ таможенныя пошлины или условія натурализаціи) противорѣчитъ тому основному и практически, быть можетъ, наиболѣе цѣнному принципу конституціоннаго строя, что всякое измѣненіе закона должно быть облечено въ форму закона, т. е. акта, изданнаго при участіи народнаго представительства.

Желая предоставить народному представительству извѣстное участіе въ дѣлѣ заключенія международныхъ договоровъ и вмѣстѣ съ тѣмъ сохранить за королемъ ту свободу дѣйствій, которая признавалась тогда необходимою, бельгійская конституція 1831 г. постановила, что уступка территоріи можетъ послѣдовать только на основаніи закона; что же касается прочихъ договоровъ, то заключеніе ихъ было предоставлено королю, но съ тою оговоркою, что «договоры торговые и тѣ, которые могутъ обременить государство или связать лично бельгійцевъ, вступаютъ въ силу только послѣ полученія согласія палатъ». Съ незначительными измѣненіями скорѣе редакціоннаго характера, а иногда и съ нѣсколько инымъ перечнемъ тѣхъ вопросовъ, относительно которыхъ договоры подлежатъ представленію палатамъ, это постановленіе перешло въ цѣлый рядъ другихъ конституцій, преимущественно второй четверти XIX в. (греческая, ст. 32; датская, 18; итальянская, 6; прусская, 48; сербская, 52). Ст. 11, п. 2 германской имперской конституціи 1871 г. общимъ образомъ постановляетъ, что всѣ договоры, касающіеся предметовъ, *подлежащихъ имперскому законодательству*, «могутъ быть заключены не иначе, какъ съ согласія союзнаго совѣта, и для дѣйствительности ихъ необходимо принятіе ихъ рейхстагомъ».

Мало по малу эта точка зрѣнія на необходимость согласія парламентовъ для того, чтобы заключенный королемъ договоръ могъ получить силу, не только опредѣлила собою постановленія

большинства конституцій, но начинаетъ приниматься и въ тѣхъ немногихъ государствахъ, гдѣ этого согласія законъ прямо еще не требуетъ, какъ напр. въ Англіи [1]), Баваріи [2]) или Баденѣ [3]) и даже и въ томъ государствѣ, гдѣ конституція это участіе народнаго представительства вовсе устраняетъ, а именно въ Сѣв. Ам. Соед. Штатахъ [4]).

При такомъ положеніи вещей получилось, что самое веденіе международныхъ сношеній и переговоровъ попрежнему относили къ компетенціи одного монарха [5]), но въ заключеніи договора начали допускать извѣстное участіе народнаго представительства. Въ самомъ заключенномъ договорѣ различали двѣ стороны: международную и государственно-правовую. Международное обязательство одного правительства передъ другимъ, по ученію этой школы, устанавливается самымъ заключеніемъ договора и ратификаціей его единоличною властью короля. Обязательность же договора для населенія и для должностныхъ лицъ есть государственно-правовая сторона договора, и эта обязательность можетъ возникнуть не иначе, какъ въ томъ случаѣ, если договоръ изданъ внутри государства въ видѣ распоряженія, обращеннаго къ населенію. Это распоряженіе можетъ исходить отъ одного короля, если по содержанію своему договоръ касается только такихъ вопросовъ, которые входятъ въ компетенцію единоличной власти монарха; это распоряженіе должно быть основано на резолюціи палатъ, если того требуетъ конституція, и, наконецъ, это распоряженіе должно имѣть форму закона, если даннымъ договоромъ вносится измѣненіе въ дѣйствующее законодательство [6]).

III. Эта точка зрѣнія, различающая международную дѣйствительность договора и его дѣйствительность государственную, при чемъ самое заключеніе договора предоставляется единоличной власти монарха, а приведеніе договора въ исполненіе въ извѣстныхъ случаяхъ ставится въ зависимость отъ народнаго представительства, создаетъ источникъ существенныхъ практи-

---

[1]) Съ 1860 г. въ парламентѣ начинаетъ проводиться ученіе, что всѣ договоры, измѣняющіе дѣйствующее право или возлагающіе на казну какія либо обязательства, нуждаются въ одобреніи парламента. Въ 1879 г. это положеніе было признано судомъ и съ тѣхъ поръ возраженій не вызываетъ. Hatschek, Englisches Staatsrecht, томъ I, 1905 г., стр. 623—624.

[2]) M. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, томъ VI, 1892 г., стр. 559—565. На стр. 564 приведены и примѣры договоровъ, представленныхъ палатамъ.

[3]) Wieland t, Das Staatsrecht des Grossherzogthums Baden, 1895. стр. 50.

[4]) Палата представителей нѣсколько разъ требовала подобные договоры на свое разсмотрѣніе. Особенно рѣзки эти настоянія были въ 1827 г. и въ 1867 г. (по поводу пріобрѣтенія Аляски), но тогда палата уступала. Въ 1883 г., когда былъ заключенъ договоръ съ Мексикою, для проведенія котораго въ дѣйствіе нужно было ассигновать извѣстныя средства, палата вошла въ разсмотрѣніе договора, его не одобрила и на этомъ основаніи отвергла требовавшіеся кредиты. Ратификованный договоръ такъ и не могъ быть приведенъ въ исполненіе.—Jèze, Approbation des traités aux Etats-Unis. Revue du droit public. 1904, стр. 455—514.

[5]) Или президента республики. Ср. Duguit. Droit constitutionnel, 1907, стр. 1039—1041.—Esmein, Droit constitutionnel, 1906, стр. 637—648.

[6]) Эта точка зрѣнія, родоначальникомъ которой можно считать Гнейста, особенно ясно и послѣдовательно развита у Laband'a, Staatsrecht des Deutschen Reichs, I, 1895, стр. 595—604, и примѣнена имъ къ ученію о договорахъ заключаемыхъ Германскою Имперіею; тамъ же стр. 604—636.

ческихъ затрудненій: договоръ можетъ быть заключенъ, надлежащимъ образомъ ратификованъ, и одно изъ государствъ, заключившихъ этотъ договоръ, можетъ оказаться въ юридической невозможности привести его въ исполненіе и выполнить принятыя на себя обязательства въ виду того, что палаты отказали въ своемъ согласіи. Это затрудненіе вызвало громадное количество литературныхъ споровъ, но по самому существу своему устранено быть не могло [1].

Съ этой точки зрѣнія, а равно и съ точки зрѣнія интересовъ народнаго представительства, которое, имѣя передъ собою уже заключенный договоръ, практически въ громадномъ большинствѣ случаевъ можетъ только одобрить его, если не желаетъ вызвать существенныхъ международныхъ осложненій и если не желаетъ ставить монарха въ ложное положеніе,—гораздо предпочтительнѣе другая система, мало по малу вырабатывавшаяся въ конституціяхъ третьей четверти XIX вѣка. Въ португальской конституціи (дополненіе 1852 г., ст. 10), въ румынской конституціи 1866 г. (ст. 93), въ испанской 1876 г. (ст. 55 п. 4), въ нидерландской 1887 г. для опредѣленныхъ категорій международныхъ договоровъ (въ португальской—для всѣхъ договоровъ вообще) требуется предварительное согласіе палатъ для того, чтобы король могъ ратифицировать договоръ.

Во Франціи, согласно ст. 9 закона 16 іюля 1875 г., «договоры о мирѣ, торговые договоры, касающіеся государственныхъ финансовъ, договоры, относящіеся до правъ состоянія и права собственности французовъ за границею, считаются окончательно заключенными лишь по принятіи ихъ обѣими палатами. Уступка, обмѣнъ и присоединеніе территоріи могутъ имѣть мѣсто только въ силу закона». Такимъ образомъ во Франціи всѣ перечисленные договоры могутъ считаться «окончательно заключенными», т. е. подлежать ратификаціи только послѣ того, какъ палаты дали свое согласіе. Это согласіе дается въ формѣ закона, редактированнаго такъ: «президентъ республики уполномочивается ратифицировать такой то договоръ», при чемъ текстъ договора тутъ полностью не приводится. Никакихъ поправокъ въ предложенный президентомъ текстъ договора не допускается, но если проектъ договора вызываетъ возраженія большинства, то проектъ отсылается въ комиссію, при чемъ, если текстъ проекта признается и по разсмотрѣніи его комиссіею неудовлетворительнымъ, то палата принимаетъ резолюцію слѣдующаго содержанія: «палата, обращая вниманіе правительства на такую то статью договора, воздерживается отъ выраженія согласія на его ратификацію» [2].

Этотъ порядокъ вещей вполнѣ предупреждаетъ конфликты между королемъ и народнымъ представительствомъ въ тотъ моментъ, когда они принимаютъ форму международнаго скандала, и вмѣстѣ съ тѣмъ отвѣчаетъ тому основному принципу конституціоннаго государства, что дѣйствующее законодательство не можетъ быть измѣняемо помимо народнаго представительства.

---

[1] Подробныя указанія на эту литературу можно найти у Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht, 1905, стр. 694—695 и у Laband, loc. cit.

[2] Наказъ палаты депутатовъ, ст. 32.—Ср. Duguit, op. cit стр. 1043.

При этомъ въ виду существеннаго формальнаго различія между резолюціями палатъ и принимаемыми ими законопроектами [1]) необходимо, чтобы участіе палатъ въ сообщеніи силы закона тѣмъ договорамъ, которые измѣняютъ дѣйствующее право, выражалось именно въ формѣ закона, а не въ формѣ резолюцій, одобряющихъ заключенный договоръ. Но нужно сказать, что на этотъ путь предварительнаго полученія согласія палатъ на заключеніе международнаго договора вступили еще не всѣ государства.

IV. Помимо общихъ постановленій о веденіи международныхъ сношеній, современныя конституціи обыкновенно заключаютъ извѣстныя постановленія по вопросу о правѣ монарха объявлять войну и заключать миръ. Вопросъ о заключеніи мирныхъ договоровъ не представляетъ никакихъ особенностей сравнительно съ международными договорами вообще. Что же касается объявленія войны, то постановленія конституцій, обусловливающія согласіемъ палатъ объявленіе или войны вообще, или войны наступательной, должны оставаться мертвою буквою. Есть своя логика вещей, болѣе сильная, чѣмъ писанные тексты законовъ. И какъ самостоятельность королей въ дѣлѣ заключенія договоровъ, возлагающихъ обязательства на казну или измѣняющихъ дѣйствующее право, оказалась практически неосуществимою, такъ и постановленія о правахъ палатъ въ дѣлѣ объявленія войны реальнаго значенія имѣть не могутъ. Во первыхъ, всякую войну можно назвать экспедиціей (какъ это сдѣлалъ Ж. Ферри съ тонкинскою войною Франціи) и тѣмъ избѣжать формальной постановки вопроса палатамъ. Во вторыхъ,—и это самое существенное,—коль скоро международныя сношенія ведутся королемъ, то отъ него зависитъ довести дѣло до того, что разсуждать о томъ, вести ли войну, или не вести, станетъ уже поздно: она фактически можетъ уже начаться или, по крайней мѣрѣ, стать очевидно неизбѣжною.

V. Въ дѣйствующихъ Основныхъ Законахъ разсматриваемому вопросу посвящены ст. 12 и 13. Согласно ст. 12, «Государь Императоръ есть верховный руководитель всѣхъ внѣшнихъ сношеній Россійскаго Государства съ иностранными державами. Имъ же опредѣляется направленіе международной политики Россійскаго Государства». Статья 13 продолжаетъ: «Государь Императоръ объявлетъ войну и заключаетъ миръ, а равно договоры съ иностранными государствами». Вмѣстѣ съ тѣмъ ни одна статья Основныхъ Законовъ или Учр. Госуд. Думы или Гос. Совѣта не говоритъ объ ихъ участіи въ дѣлѣ заключенія международныхъ договоровъ.

На этомъ основаніи можно было бы придти къ тому выводу, что русское народное представительство отъ всякаго участія въ дѣлѣ заключенія международныхъ договоровъ или приведенія ихъ въ исполненіе вообще устранено, и что договоры эти, коль скоро они заключены Государемъ, получаютъ окончательную силу и непосредственно становятся «правомъ страны».

Такимъ образомъ наши Основные Законы стоятъ на той же точкѣ зрѣнія, что и западныя конституціи первой четверти

---

[1]) Объ этомъ подробнѣе см. ниже въ главѣ о парламентскомъ дѣлопроизводствѣ.

XIX вѣка [1]). Очевидно, въ силу вещей Россіи въ XX вѣкѣ придется продѣлать ту же эволюцію, которую въ XIX вѣкѣ продѣлала Западная Европа, мало по малу предоставляющая народному представительству его долю участія въ дѣлѣ приведенія договоровъ въ исполненіе, когда это затрагиваетъ дѣйствующее право [2]).

Но надо думать, что эта эволюція должна будетъ у насъ пройти несравненно скорѣе. Тому есть много причинъ. Прежде всего, русскому Императору не придется имѣть дѣло и заключать договоры съ государями, отвергающими вмѣшательство парламентовъ въ международныя отношенія монарховъ. Затѣмъ, конституціонная теорія уже перестала считать устраненіе парламентовъ отъ этихъ дѣлъ принципіально правильнымъ. Наконецъ, современное правосознаніе вполнѣ опредѣленно пришло къ той идеѣ, что законъ, т. е. актъ, изданный государемъ при участіи народнаго представительства, помимо парламента измѣненъ и отмѣненъ быть не можетъ. Существенное значеніе того формальнаго признака закона, что это есть актъ, изданный при участіи народнаго представительства, и принципъ верховенства закона надъ всѣми другими видами государственныхъ актовъ на Западѣ лишь постепенно вошли въ правосознаніе. Россія восприняла эти идеи уже въ готовомъ видѣ. Поэтому, хотя на Западѣ парламенты чаще всего имѣли поводъ входить въ обсужденіе заключенныхъ договоровъ при разсмотрѣніи тѣхъ расходовъ, которые этими договорами прямо или косвенно вызывались, и хотя у насъ въ виду ограниченности бюджетныхъ правъ Думы всѣ расходы, вызываемые заключенными международными договорами, отнесутся къ бронированной части бюджета и такимъ образомъ выйдутъ изъ сферы воздѣйствія народнаго представительства, но, съ другой стороны, въ нашихъ Основныхъ Законахъ опредѣленнѣе, чѣмъ на какой либо иной конституціи, отразилось современное ученіе о формальной силѣ закона: «никакой законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Гос. Совѣта и Гос. Думы и воспріять силу безъ утвержденія Гос. Императора» (ст. 86), и «законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою новаго закона. Посему, доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу» (ст. 94).

Изъ этихъ двухъ статей съ несомнѣнностью слѣдуетъ, что Государь, имѣя право заключать любые договоры единоличною своею властью, не можетъ сообщать этимъ договорамъ обязательную силу закона, ибо это противорѣчило бы буквальному

---

[1]) Изъ позднѣйшихъ конституцій на этой же точкѣ зрѣнія стоитъ японская конституція 1889 г. (ст. 13), вообще оказавшая немалое вліяніе на наше конституціонное право.

[2]) Кромѣ того, и тѣ права, которыя Думѣ предоставлены, напр. права по разрѣшенію расходовъ изъ казны, приводятъ ее въ соприкосновеніе съ вопросами внѣшней политики. И хотя по ст. 12 Осн. Зак. направленіе международной политики Россіи опредѣляется Государемъ, и Думѣ здѣсь никакихъ правъ не предоставлено, но считаться съ взглядами Думы въ этихъ вопросахъ невольно приходится, и напр. по вопросу о преобразованіи русской миссіи въ Японіи въ посольство Министръ Иностранныхъ Дѣлъ (27 февраля 1908 г.) давалъ Думѣ объясненія и по вопросамъ иностранной политики Россіи на Востокѣ, иначе Дума могла не согласиться на отпускъ тѣхъ кредитовъ, съ которыми была сопряжена эта реформа.

смыслу ст. 86-ой. Вмѣстѣ съ тѣмъ изъ несомнѣннаго смысла ст. 94-ой вытекаетъ, что, хотя бы постановленія договора въ чемъ либо и противорѣчили постановленіямъ дѣйствующихъ законовъ, эти послѣдніе все таки должны признаваться сохранившими полную свою силу, пока новымъ закономъ не установлено того, о чемъ состоялось соглашеніе Государя въ заключенномъ имъ договорѣ; такимъ образомъ для того, чтобы постановленія договора замѣнили и отмѣнили дѣйствующіе законы, необходимо, чтобы договоръ, поскольку онъ затрагиваетъ дѣйствующее законодательство, былъ облеченъ въ форму закона, т. е. необходимо, чтобы эта часть договора была одобрена и Госуд. Совѣтомъ, и Госуд. Думою [1].

## § 8. Военное управленіе.

I. Въ общей системѣ государственнаго управленія управленіе военными силами занимаетъ нѣсколько своеобразное мѣсто. Это обусловливается различными соображеніями. Прежде всего, арміи были, по крайней мѣрѣ на континентѣ, излюбленнымъ дѣломъ монарховъ; изъ всѣхъ частей управленія военное дѣло было монархамъ ближе всего, они имъ занимались больше, чѣмъ чѣмъ либо другимъ; самое главное, они любили его больше всего другого: носили военные мундиры, съ увлеченіемъ производили смотры, участвовали въ военныхъ церемоніяхъ, парадахъ, разводахъ карауловъ и т. п. Многіе государи, какъ ни какъ соглашавшіеся на введеніе конституціи, ни за что не согласились бы на то, чтобы была уменьшена связь ихъ съ арміей. Вся первая половина XIX вѣка на всемъ континентѣ Европы рѣзко характеризуется этими вкусами королей. Съ теченіемъ времени, надо сказать, мода на военное дѣло, на игру въ парады значительно падаетъ. Но тогда возникаютъ другія соображенія, заставляющія государей всѣми силами держаться за свою армію и за тѣсную связь съ нею, за то, чтобы армія зависѣла только отъ короля. Это, во первыхъ, возрастающій милитаризмъ, крайнее напряженіе военныхъ силъ всѣхъ государствъ, необходимость постоянной готовности къ войнѣ, а во вторыхъ, появленіе «враговъ внутреннихъ», главнымъ образомъ соціалистовъ, противъ которыхъ тоже признается необходимымъ держать на готовѣ надлежащую физическую силу. Такъ какъ парламенты вообще ни по своей организаціи, ни по пріобрѣтеннымъ навыкамъ къ завѣдыванію арміею не признаются способными, то арміи и остаются въ рукахъ монарховъ, и по отношенію къ арміямъ имѣется тенденція предоставить монархамъ полномочія болѣе широкія, въ большей сте-

---

[1]) Въ Японіи, гдѣ нѣтъ постановленія, соотвѣтствующаго ст. 94 нашихъ Осн. Зак., первоначально держались того толкованія, что договоры, заключенные императоромъ, непосредственно измѣняютъ и дѣйствующее законодательство. Теперь и по отношенію къ японской конституціи пришли къ тому же выводу, что вызываемыя договорами измѣненія законовъ должны быть облечены въ форму законовъ, т. е. пройти черезъ парламентъ. Bruno Weil. Die Mitwirkung der Volksvertretung bei Staatsverträgen, 1906, стр. 116—118.— Признаніе того, что практически нельзя ограничивать роль Думы въ вопросахъ международныхъ тѣми рамками, какія ей отводятъ Основные Законы, проявилось въ рѣчи мин. иностр. дѣлъ Извольскаго въ Гос. Думѣ 26 февраля 1908 года.

пени приближающіяся къ абсолютной эпохѣ, чѣмъ относительно какого либо другого вопроса внутренняго управленія. Но можно прослѣдить въ современныхъ государствахъ и другія вѣянія, обусловленныя сознаніемъ того, что въ рукахъ монарха сильная армія, ему одному подчиненная, есть средство для государственнаго переворота, что пока арміею располагаетъ король, права народнаго представительства находятся въ фактической зависимости отъ короля и его добраго желанія быть честнымъ исполнителемъ законовъ. Поэтому наблюдается и стремленіе поставить армію въ зависимость отъ народнаго представительства. Съ точки зрѣнія проявленія этихъ двухъ тенденцій крайними типами государствъ могутъ быть признаны, съ одной стороны, Пруссія, съ другой—Англія.

Въ Пруссіи болѣе, чѣмъ гдѣ бы то ни было, армія была любимымъ дѣломъ королей. Пруссія болѣе, чѣмъ какое либо другое государство, была обязана своимъ возвышеніемъ и даже образованіемъ именно военной силѣ. Поэтому преклоненіе передъ арміей и сознаніе неразрывной связи между арміей и королемъ въ Пруссіи особенно сильно. Это выразилось въ правѣ не только въ томъ, что король признается командующимъ арміей, но и въ томъ, что ему по отношенію къ арміи предоставлено совершенно особое положеніе. Несмотря на то, что конституція устанавливаетъ для государственныхъ чиновниковъ присягу королю и конституціи (констит. § 108), тотъ же параграфъ постановляетъ, что «войско не присягаетъ въ соблюденіи конституціи»: идея та, что войско подчинено только королю. Вмѣстѣ съ тѣмъ король, по скольку онъ является командующимъ арміей, освобожденъ отъ необходимости скрѣпы отвѣтственнаго министра на своихъ распоряженіяхъ. Тутъ опять таки идея какой то личной, не государственной связи между войскомъ и королемъ. Скрѣпа министра требуется только для актовъ по военному управленію. Разграниченіе этихъ двухъ областей, командованія арміею и военнаго управленія въ прусскомъ законодательствѣ проведено весьма неясно, и неясность эта склонна обращаться въ пользу широты безконтрольной дѣятельности короля [1]).

Въ Англіи принципіально отрицается самое право короля держать постоянную армію, т. е. извѣстный контингентъ людей, стоящихъ подъ оружіемъ и подчиненныхъ военной дисциплинѣ. Но такъ какъ практически Англія, не смотря на свое островное положеніе, нуждается въ арміи для обезпеченія своей безопасности отъ другихъ государствъ и для приданія себѣ вѣса въ международныхъ сношеніяхъ, то ежегодно издается особый законъ (до 1881 г. называвшійся «актомъ о бунтѣ», а съ этого года актомъ объ арміи), которымъ король уполномочивается на данный годъ держать армію въ такомъ то составѣ, и которымъ на одинъ годъ устанавливается дѣйствіе закона о воинской дисциплинѣ и о подсудности по воинскимъ преступленіямъ личнаго состава арміи не общимъ, а спеціальнымъ военнымъ судамъ. Такимъ образомъ самое существованіе арміи, номинальнымъ главою которой является король, въ Англіи поставлено въ зависимость отъ ежегодно возобновляемаго акта парламента. Что

---

[1]) Ср. Stengel. Preussisches Staatsrecht, стр. 102.—Laband. Staatsrecht des Deutschen Reichs, томъ II, стр. 511—524.

же касается самого военнаго командованія, то по отношенію къ флоту непосредственное командованіе имъ королемъ прекратилось со времени королевы Анны, когда въ 1702 г. была учреждена должность генералъ-адмирала, которую занялъ мужъ королевы. Съ 1829 г. эта должность болѣе не замѣщалась, и ея обязанности были возложены на особую комиссію изъ 7 членовъ, такъ называемое »адмиралтейство», предсѣдатель котораго, «первый лордъ адмиралтейства», является членомъ кабинета и такимъ образомъ подлежитъ парламентской отвѣтственности. Обыкновенно это гражданское, а не военное лицо. По отношенію къ сухопутной арміи въ Англіи личное командованіе ею королемъ прекратилось къ началу XIX в., когда была учреждена должность главнокомандующаго. Въ этомъ отношеніи Англія представляетъ рѣзкое отличіе отъ прочихъ конституціонныхъ монархій, гдѣ право командованія арміею и флотомъ конституціею по общему правилу прямо предоставляется монарху, или принадлежитъ ему даже и въ тѣхъ государствахъ, конституціи которыхъ, какъ напр. въ Португаліи, объ этомъ правѣ монарха не упоминаютъ. При созданіи должности главнокомандующаго самое управленіе дѣлами военнаго вѣдомства было поручено военному министру, чину гражданскому. Это было сдѣлано, во первыхъ, для того, чтобы подчеркнуть подчиненіе военной силы гражданскому управленію, а во вторыхъ, для того, чтобы сдѣлать военнаго министра политически отвѣтственнымъ передъ парламентомъ, ибо военные чины, по закону не могущіе въ Англіи принимать участія въ политической дѣятельности и въ политическихъ собраніяхъ, но могутъ быть и членами парламента. До крымской компаніи должность военнаго министра не была самостоятельною, она была соединена съ должностью министра колоній. Но неустройства англійской арміи, обнаруженныя въ эту войну, повели къ созданію военнаго министерства съ министромъ гражданскимъ чиновникомъ, отвѣтственнымъ передъ парламентомъ. Во время бурской войны и эта система оказалась нецѣлесообразною, и нѣсколькими приказами короля она была замѣнена другою: должность главнокомандующаго и военное министерство были упразднены, вмѣсто нихъ былъ созданъ военный совѣтъ, состоящій изъ лицъ военныхъ и гражданскихъ; разногласія въ этомъ совѣтѣ разрѣшаются «совѣтомъ обороны», состоящимъ изъ премьеръ-министра и изъ нѣсколькихъ несмѣняемыхъ при паденіи министерства военныхъ чиновъ. Преобладающее вліяніе въ совѣтѣ обороны имѣетъ премьеръ. Въ составъ военнаго совѣта входитъ его секретарь,—гражданскій чинъ, членъ парламента и членъ министерства,—являющійся отвѣтственнымъ передъ парламентомъ за ходъ управленія арміею [1]. Благодаря этой системѣ, все военное управленіе и командованіе арміею находятся подъ контролемъ или въ рукахъ парламента, и король сохраняетъ званіе главы арміи лишь номинально: по существу дѣла въ Англіи армія парламентская, а не королевская.

Конституціонное право континента Европы выработало слѣдующія общія положенія, примѣняющіяся съ незначительными отступленіями повсемѣстно: а) Законъ ежегодно опредѣляетъ

---

[1]) Hatschek. Englisches Staatsrecht, томъ II, стр. 233—283.

численность арміи, или обыкновенно численность призыва новобранцевъ даннаго года (конституціи: греческая, ст. 59; испанская, ст. 88; бельгійская, ст. 119; румынская, ст. 120), при чемъ по примѣру Бельгіи, впервые установившей этотъ принципъ на континентѣ, признается, что этотъ законъ о численности арміи для даннаго года или о численности набора является юридическимъ основаніемъ самаго права правительства произвести наборъ. Это признается даже въ германскихъ государствахъ, гдѣ со времени Имперіи численность арміи опредѣляется законами, обыкновенно издаваемыми не на одинъ годъ, а на нѣсколько, на 5, 7; съ истеченіемъ этого срока дальнѣйшее существованіе арміи является незаконнымъ [1]). Государства, въ законодательномъ порядкѣ устанавливающія численность арміи впредь до измѣненія этого закона, являются сравнительно рѣдкими исключеніями (норвежская конституція, ст. 25: тамъ король не имѣетъ права и уменьшать численность арміи, что установлено въ виду того недовѣрія, которое Норвегія имѣла къ своему королю, какъ къ королю Швеціи; португальская конституція, ст. 113). б) Бюджетъ, ежегодно утверждаемый народнымъ представительствомъ, является нормою, опредѣляющею размѣръ всѣхъ расходовъ на армію. На этомъ правѣ народнаго представительства мы остановимся ниже. в) Въ законодательномъ порядкѣ издаются постановленія, опредѣляющія организацію военныхъ судовъ и устанавливающія военно-уголовное право, и лишь уставы о мелкихъ, такъ наз. дисциплинарныхъ проступкахъ издаются королемъ [2]).

II. Въ Россіи, согласно ст. 1 Книги 1 Свода Военныхъ Постановленій изд. 1869 г., «верховное начальствованіе надъ всѣми военно-сухопутными силами Имперіи сосредоточивается въ Особѣ Государя Императора», и органомъ, черезъ который объявлялась и приводилась въ исполненіе Высочайшая воля по дѣламъ, относящимся до управленія военно-сухопутными силами, являлось военное министерство (Учр. Мин. изд. 1892 г. ст. 839). Въ нашемъ дореформенномъ строѣ вопросъ о численности арміи или о размѣрѣ призыва каждаго даннаго года разрѣшался въ законодательномъ порядкѣ (т. е. проектъ Именного указа по этому вопросу разсматривался въ Государственномъ Совѣтѣ,—Уст. Воинской Пов. изд. 1897 г., ст. 9). Бюджетъ вообще, въ частности и бюджетъ военнаго министерства, разсматривался въ томъ же порядкѣ. Это не было ограниченіемъ власти Государя, который не былъ связанъ мнѣніемъ, высказаннымъ Государственнымъ Совѣтомъ, но это было принципіальнымъ признаніемъ законодательнаго характера этихъ актовъ.

Что же касается собственно военнаго и военно-морского законодательства, то оно было поставлено такъ. Согласно прим. 2 къ ст. 50 Осн. Зак. изд. 1892 г., «проекты новыхъ штатовъ, дополненій и измѣненій въ нихъ, проекты узаконеній по морскому вѣдомству, подлежащіе утвержденію въ законодательномъ порядкѣ, а также финансовая смѣта морского вѣдомства» должны были вноситься на уваженіе Государственнаго Совѣта; «проекты новыхъ постановленій по технической и строевой части представляются на Высочайшее утвержденіе по всеподданнѣйшимъ до-

---

1) Meyer-Anschütz. Staatsrecht, стр. 731—732.
2) Arndt. Verfassungs-Urkunde für den Preussischen Staat, стр. 89.

кладамъ съ мнѣніемъ Адмиралтействъ-Совѣта». Такимъ образомъ, по скольку законодательный порядокъ у насъ въ дореформенное время отождествлялся съ разсмотрѣніемъ законопроекта Государственнымъ Совѣтомъ, вопросы военно-морского законодательства слѣдовали нормальному пути, и лишь «постановленія по части технической и строевой» шли путемъ административнымъ, имъ дѣйствительно и свойственнымъ. По отношенію къ военному вѣдомству положеніе вещей было существенно иное. Согласно прим. 1 къ той же ст. 50 Осн. Зак. изд. 1892 г., «всѣ дополненія и поясненія законовъ, или мѣры усовершенствованія законодательства, собственно до военнаго вѣдомства относящіяся, когда они не имѣютъ никакой связи съ прочими частями государственнаго управленія, или когда и входятъ въ составъ какого либо общаго государственнаго управленія, но относятся только до части искусственной или технической, представляются на Высочайшее благоусмотрѣніе непосредственно отъ Военнаго Совѣта», т. е. они шли, минуя общій законодательный порядокъ. То же самое правило повторено въ ст. 83 Книги 1 Свода Военныхъ Постановленій 1869 г. Отличіе военно-сухопутнаго порядка отъ военно-морского сводилось такимъ образомъ по нашему дореформенному праву къ тому, что въ морскомъ вѣдомствѣ помимо законодательнаго порядка представлялись лишь постановленія по части технической и строевой именно этого вѣдомства, тогда какъ въ военно-сухопутномъ вѣдомствѣ законодательнаго порядка не требовалось и для «дополненія законовъ», и для «мѣръ усовершенствованія законодательства», собственно до военнаго вѣдомства относящихся, а для «постановленій по части технической или искусственной» даже и въ томъ случаѣ, если они касаются и другихъ вѣдомствъ. Такимъ образомъ для военнаго вѣдомства установлены были отступленія отъ общаго законодательнаго порядка, идущія гораздо дальше, чѣмъ отступленія, установленныя для морского вѣдомства [1]).

Во всякомъ случаѣ существенно то, что эти мѣры, восходившія къ Государю помимо Госуд. Совѣта, все таки назывались мѣрами законодательными, законами (Осн. Зак. изд. 1892 г. ст. 50, прим. 1; Сводъ Военныхъ Пост. изд. 1869 г., ст. 60, прим. 1, ст. 83). Военное и морское вѣдомства были какими то обособленными областями въ государственномъ управленіи Россіи, со своею администраціею, со своимъ судомъ, со своимъ законодательствомъ, и въ формальномъ отношеніи отличавшимся отъ законодательства гражданскаго вѣдомства.

Съ установленіемъ того начала, что Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Гос. Совѣтомъ и съ Гос. Думою (ст. 7 Осн. Зак.), прежнее понятіе военнаго законодательства уже не могло сохраниться. По существу своему полномочія Государя въ этой области установлены въ ст. 14 Осн. Зак. изд. 1906 г.: «Государь Императоръ есть Державный Вождь россійской арміи и флота. Ему принадлежитъ верховное начальствованіе надъ всѣми сухопутными и морскими вооруженными силами Россійскаго Государства. Онъ опредѣляетъ

---

[1]) Н. М. Коркуновъ (Указъ и Законъ, стр. 343) находилъ, что для обоихъ вѣдомствъ дѣйствуетъ то же самое правило, только выраженное съ разною степенью опредѣленности. Это недоразумѣніе.

устройство арміи и флота и издаетъ указы и повелѣнія относительно: дислокаціи войскъ, приведенія ихъ въ военное положеніе, обученія ихъ, прохожденія службы чинами арміи и флота и всего вообще относящагося до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Россійскаго Государства. Государемъ Императоромъ, въ порядкѣ верховнаго управленія, устанавливаются также ограниченія въ отношеніи права жительства и пріобрѣтенія недвижимаго имущества въ мѣстностяхъ, которыя составляютъ крѣпостные районы и опорные пункты для арміи и флота». Въ этомъ постановленіи существенно, во первыхъ, то, что Государь признается верховнымъ вождемъ русскихъ вооруженныхъ силъ, т. е., что ему принадлежитъ командованіе ими. Это положеніе, какъ мы видѣли, признается всѣми дѣйствующими конституціями. Что касается правъ Государя собственно по военному управленію, то объемъ этихъ правъ и ихъ конструкція существенно измѣнены сравнительно съ прежними порядками. Прежде всего нельзя не отмѣтить, что, вполнѣ согласно съ формальнымъ опредѣленіемъ закона, принятымъ нашими новыми Основными Законами, всѣ распоряженія Государя по военному вѣдомству, издаваемыя имъ лично, помимо Гос. Думы и Гос. Совѣта, уже не носятъ наименованія мѣръ военнаго законодательства, присваивавшагося имъ Осн. Зак. изд. 1892 г. Наоборотъ, статья 14 Осн. Зак. называетъ мѣры, издаваемыя на основаніи ея, мѣрами «верховнаго управленія» [1]). Затѣмъ, объемъ полномочій, принадлежащихъ Государю въ этой области, ближайшимъ образомъ опредѣляется въ ст. 96 Осн. Зак. изд. 1906 г., при чемъ статья эта говоритъ лишь о тѣхъ «постановленіяхъ», которыя издаются Государемъ, т. е. по отношенію къ нимъ употребленъ терминъ, примѣняемый въ нашемъ законодательствѣ къ актамъ административнымъ, а не законодательнымъ. Наконецъ, ст. 97 Осн. Зак., говорящая о частяхъ военно-судебной и военно-морской судебной, точно такъ же называетъ издаваемыя по этимъ частямъ правила «постановленіями». Такимъ образомъ, согласно съ тою строго формальною точкою зрѣнія на законъ, по которой закономъ называется отнынѣ только то, что было признаваемо закономъ раньше, или что отнынѣ издано Государемъ при участіи народнаго представительства, всѣ акты Государя, хотя и касающіеся вопросовъ, до сихъ поръ регулировавшихся актами, называвшимися законами, отнынѣ законами называться не могутъ и должны признаваться актами верховнаго управленія, актами правительственными, административными [2]).

Объемъ этихъ правъ Государя до нѣкоторой степени споренъ. Терминологія статьи 14 Осн. Зак. не ясна. Что значитъ

---

[1]) Слово „также" въ началѣ послѣдней части приведенной статьи помѣщено не совсѣмъ удачно; но несомнѣнно, что и мѣры, упомянутыя въ первой части статьи 14-й тоже должны быть отнесены къ актамъ верховнаго управленія, ибо еслибы законъ почиталъ ихъ мѣрами законодательными, то нельзя было бы продолжать „въ порядкѣ верховнаго управленія устанавливаются также" то-то и то-то.

[2]) Указаніе З. Д. Авалова (О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія. Извѣстія С.-Петербургскаго Политехническаго Института, 1909 г. № 2 стр. 25—26) на то, что въ Сводѣ Законовъ и въ Сводѣ Военныхъ Постановленій, въ статьяхъ, которыя получили свою редакцію до 1906 г., эти постановленія иногда называются „законами", врядъ ли можетъ имѣть какое либо значеніе при разрѣшеніи вопроса, могутъ ли теперь эти постановленія почитаться актами законодательными.

напр. «все вообще относящееся до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Государства Россійскаго»? Это выраженіе не имѣетъ точнаго юридическаго значенія, и относительно объема этого понятія возможны серьезныя сомнѣнія. Сомнѣнія эти отчасти разрѣшаются статьями 96 и 97 Осн. Зак. изд. 1906 г.; на нихъ мы остановимся ниже, но прежде всего необходимо установить слѣдующій основной принципъ для толкованія всѣхъ возможныхъ по этому поводу сомнѣній. Согласно ст. 31 Учр. Гос. Думы, всѣ предметы, требующіе изданія законовъ, а также ихъ измѣненія, подлежатъ вѣдѣнію Думы. Законъ можетъ быть отмѣненъ не иначе, какъ силою новаго закона (Осн. Зак. изд. 1906 г., ст. 94). Постановленія, проходившія въ дореформенное время черезъ Военный Совѣтъ или, въ подлежащихъ случаяхъ, черезъ Главный Военный Судъ (Сводъ Военныхъ Постановленій, Книга 1 ст. 60, прим.), назывались и признавались законами. Слѣдовательно на основаніи общихъ началъ новаго нашего права всякое измѣненіе правилъ, установленныхъ въ этомъ порядкѣ спеціальнаго военнаго законодательства, могло бы послѣдовать лишь въ новомъ законодательномъ порядкѣ, т. е. черезъ Думу. Изъ этого общаго положенія статьи 14, 96 и 97 Осн. Зак. дѣлаютъ извѣстныя изъятія. Какъ изъятія, онѣ должны толковаться ограничительно, т. е. изъ тѣхъ дѣлъ, которыя раньше признавались дѣлами военнаго законодательства и были разрѣшены военными законами, нынѣ могутъ быть разрѣшаемы, согласно ст. 14, 96 и 97 Осн. Зак., въ порядкѣ верховнаго управленія только именно тѣ дѣла, которыя въ этихъ статьяхъ прямо указаны.

Ст. 96 Осн. Зак. изд. 1906 г. гласитъ, что «постановленія по строевой, технической и хозяйственной частямъ, а равно положенія и наказы учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ военнаго и военно-морского вѣдомствъ, по разсмотрѣніи Военнымъ и Адмиралтействъ Совѣтами, по принадлежности, непосредственно представляются Государю Императору, если только сіи постановленія, положенія и наказы относятся собственно къ однимъ упомянутымъ вѣдомствамъ, не касаются предметовъ общихъ законовъ и не вызываютъ новаго расхода изъ казны, или же вызываемый ими новый расходъ покрывается ожидаемыми сбереженіями по финансовой смѣтѣ военнаго или морского министерствъ, по принадлежности. Въ томъ случаѣ, когда новый расходъ не можетъ быть покрытъ указанными сбереженіями, представленіе означенныхъ постановленій, положеній и наказовъ на Высочайшее утвержденіе допускается лишь по испрошеніи въ установленномъ порядкѣ ассигнованія соотвѣтственнаго кредита». Эта статья въ даваемомъ ею опредѣленіи тѣхъ вопросовъ, которые могутъ регулироваться въ порядкѣ верховнаго управленія, почти совпадаетъ съ тѣми вопросами, которые по примѣчаніямъ къ статьѣ 50 Осн. Зак. изд. 1892 г. подлежали Высочайшему разрѣшенію помимо Государственнаго Совѣта. Однако надлежитъ отмѣтить, что по прим. I къ ст. 50 Осн. Зак. изд. 1892 г. «всѣ дополненія и поясненія законовъ или мѣры усовершенствованія законодательства» шли помимо законодательнаго порядка, если касались только одного военнаго вѣдомства. Теперь же такой упрощенный порядокъ установленъ лишь для «постановленій по строевой, технической и хозяйственной частямъ, а равно положеній и наказовъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ». Повидимому тутъ получается

извѣстное съуженіе этого незаконодательнаго пути для дѣлъ военнаго вѣдомства. Но опять таки надо сказать, что тѣ термины, которыми характеризованы предметы, подлежащіе разрѣшенію въ порядкѣ верховнаго управленія, столь неопредѣленны, что точно разграничить область верховнаго управленія и область законодательную въ дѣлахъ военныхъ будетъ не такъ легко[1]).

Кромѣ того, прим. I къ ст. 50 Осн. Зак. изд. 1892 г. предполагало возможнымъ отступленіе отъ законодательнаго пути и для дѣлъ, относящихся не исключительно къ военному вѣдомству, если только эти дѣла относятся лишь къ части искусственной или технической. Этого правила теперь нѣтъ, и отношеніе только къ военному или морскому вѣдомству теперь есть непремѣнное условіе для того, чтобы можно было обойти законодательный порядокъ. Дальнѣйшимъ ограниченіемъ этого порядка изданія постановленій по военному и морскому вѣдомствамъ, ограниченіемъ, котораго не было въ Осн. Зак. изд. 1892 г., является требованіе, чтобы данная мѣра «не касалась предметовъ законовъ общихъ». Это ограниченіе съ необходимостью вытекаетъ изъ понятія верховнаго управленія, какъ дѣятельности подзаконной. По тому или другому точно опредѣленному вопросу Государю въ порядкѣ верховнаго управленія можетъ быть предоставлено регулированіе вопроса, который до сихъ поръ разрѣшался въ порядкѣ законодательномъ. Но изъ самаго существа верховнаго управленія, какъ дѣятельности подзаконной, вытекаетъ, что данное полномочіе должно толковаться ограничительно и не можетъ служить предлогомъ для того, чтобы актами верховнаго управленія затрагивались какіе либо иные законы, кромѣ точно указанныхъ. Наконецъ, по скольку за народнымъ представительствомъ признается право регулировать бюджетъ военнаго и морского министерствъ, само собою разумѣется, что акты верховнаго управленія, хотя бы и издаваемые по дѣламъ этихъ вѣдомствъ, не могутъ выходить за предѣлы смѣтныхъ ассигнованій. Это есть частное примѣненіе общаго принципа.

Выше было указано, что народному представительству повсемѣстно принадлежатъ слѣдующія существенныя права по отношенію къ арміи: а) право опредѣлять ея численность, б) право устанавливать военный бюджетъ и в) право изданія военно-уголовныхъ законовъ. По отношенію къ этимъ правамъ наша Дума поставлена въ положеніе, по ограниченности своихъ правъ не имѣющее себѣ равнаго среди учрежденій народнаго представительства. По вопросу о численности арміи ст. 119 Осн. Зак. изд. 1906 г. постановляетъ: «если по заблаговременномъ внесеніи въ Гос. Думу предположеній о числѣ людей, потребномъ для пополненія арміи и флота, законъ по сему предмету не будетъ въ установленномъ порядкѣ изданъ къ 1 мая, то указомъ Гос. Императора призывается на военную службу необходимое число людей, не свыше, однако, назначеннаго въ предшествующемъ году». Такимъ образомъ права Думы и Гос. Совѣта сводятся

---

[1]) Порядокъ примѣненія ст. 96 былъ разъясненъ Высочайшимъ указомъ 24 авг. 1909 г. Но такъ какъ этотъ указъ, само собою разумѣется, не могъ измѣнить силы ст. 96-ой и ни въ чемъ не могъ восполнить ея содержанія, то указъ этотъ можетъ имѣть силу только, поскольку онъ точно передаетъ содержаніе ст. 96, и такимъ образомъ затрудненій, вызываемыхъ этою статьею, онъ ни въ чемъ устранить не можетъ.

къ праву протестовать противъ увеличенія набора, и самое право производить наборъ, такимъ образомъ, по нашему закону есть право, непосредственно принадлежащее правительству. Если при этомъ принять во вниманіе, что срокъ 1 мая можетъ оказаться пропущеннымъ не по винѣ Думы, а по винѣ Гос. Совѣта, или даже, что законопроектъ, принятый и Думою, и Гос. Совѣтомъ до 1 мая, къ этому дню не получитъ Высочайшаго утвержденія, и такимъ образомъ Государь можетъ самъ создать себѣ юридическую возможность призвать наборъ той же численности, что и въ прошломъ году, при чемъ это можетъ повторяться любое число лѣтъ подрядъ,—то нельзя не придти къ тому выводу, что всѣ права Думы въ этомъ отношеніи суть права, не имѣющія ни малѣйшаго реальнаго значенія. Точно такъ же въ виду того, что, согласно ст. 96 Осн. Зак. изд. 1906 г., сбереженія по финансовой смѣтѣ военнаго или морского министерства могутъ быть употребляемы на покрытіе расходовъ, смѣтою не предусмотрѣнныхъ, то и бюджетныя права Думы по отношенію къ военному управленію не могутъ предоставить ей никакого сколько нибудь замѣтнаго вліянія на военное управленіе, въ особенности въ виду того, что военный и морской бюджеты принадлежатъ, какъ мы увидимъ впослѣдствіи, къ такъ называемымъ бронированнымъ бюджетамъ, т. е. къ такимъ, которыхъ Дума не имѣетъ права уменьшать.

Что же касается военнаго и военно-морского уголовныхъ законодательствъ, то согласно ст. 97 Осн. Зак. изд. 1906 г., «постановленія по военно-судебной и военно-морской судебной частямъ издаются въ порядкѣ, установленномъ въ Сводахъ военныхъ и военно-морскихъ постановленій», а этими Сводами установленъ тотъ порядокъ, что эти постановленія издаются Государемъ по разсмотрѣніи ихъ въ Главномъ Военномъ или Главномъ Военно-Морскомъ Судѣ, т. е. въ порядкѣ не законодательномъ. Итакъ, акты Государя въ дѣлахъ управленія военнаго законами не называются, эта уступка времени сдѣлана, но по существу своему Государь остался полновластнымъ распорядителемъ арміи и флота, и тѣ права, которыя въ этомъ отношеніи предоставлены народному представительству, не имѣютъ никакого реальнаго значенія [1]).

---

[1]) Само собою разумѣется, что разсмотрѣнныя постановленія должны толковаться въ томъ смыслѣ, что ими Государю предоставляется возможность разрѣшать тѣ или другіе вопросы, касающіеся арміи и флота, но усматривать въ этихъ статьяхъ воспрещеніе Государю вносить эти вопросы на разсмотрѣніе Гос. Думы было бы совершенно неправильно; и еслибы законъ по подобному вопросу былъ изданъ, то противъ обязательности подобнаго закона никакихъ возраженій привести было бы нельзя, и въ силу верховенства закона данный вопросъ уже не могъ бы быть перерѣшенъ въ порядкѣ верховнаго управленія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ виду того, что компетенція верховнаго управленія въ сферѣ, обнимаемой военными и морскими постановленіями, основана на спеціальномъ постановленіи законовъ (Осн. Зак., ст. 14, 96 и 97), нельзя говорить, чтобы эта область была изъята изъ подчиненія законодательной власти. Иного взгляда З. Д. Аваловъ. О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія. Извѣстія С.-Петербургскаго Политехническаго Института, 1909 № 2 стр. 26—27.

## § 9. Объявленіе мѣстностей на военномъ или исключительномъ положеніи.

Согласно ст. 15 Осн. Зак., «Государь Императоръ объявляетъ мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи».

I. Во многихъ государствахъ предусматривается возможность наступленія такихъ условій, при которыхъ сохраненіе въ силѣ всѣхъ тѣхъ стѣсненій администраціи, которыя установлены въ видахъ огражденія правъ гражданской свободы гражданъ, признается невозможнымъ, и администрація снабжается чрезвычайными полномочіями, при чемъ объемъ этихъ полномочій и объемъ стѣсненій конституціонныхъ гарантій устанавливается разъ навсегда общимъ закономъ, который въ томъ или иномъ порядкѣ вводится въ дѣйствіе. Такъ напримѣръ во Франціи послѣдствія такъ называемаго «осаднаго положенія» установлены общимъ закономъ 9 авг. 1849 г. Законъ этотъ можетъ быть введенъ въ дѣйствіе или въ томъ случаѣ, если непріятель вторгся въ предѣлы Франціи, и въ такомъ случаѣ осадное положеніе вводится въ соотвѣтственныхъ мѣстностяхъ декретомъ президента, или же въ случаѣ «возстанія съ оружіемъ въ рукахъ», и тогда осадное положеніе можетъ быть введено только спеціальнымъ закономъ, и при томъ на опредѣленный срокъ.

Если сессія палатъ закрыта, то въ случаѣ провозглашенія президентомъ осаднаго положенія въ какой либо мѣстности палаты безъ декрета о созывѣ ихъ сами собираются въ двухдневный срокъ. Если палаты распущены, то осадное положеніе можетъ быть установлено только въ случаѣ внѣшней войны, при чемъ одновременно должны быть назначены выборы, и на кратчайшій срокъ. Всѣ эти ограниченія установлены въ виду того, что пріостановка конституціонныхъ гарантій, сопряженная со введеніемъ осаднаго положенія, слишкомъ тяжело отражается на интересахъ всего населенія для того, чтобы это положеніе можно было вводить безъ крайней въ томъ необходимости, признанной народными представителями.

Въ Германской Имперіи положеніе вещей иное: тамъ принятъ прусскій законъ объ осадномъ положеніи 4 іюня 1851 г., при чемъ статьею 68-ою союзной конституціи введеніе этого закона въ дѣйствіе въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ Германіи предоставлено императору. Въ другихъ государствахъ, напр. въ Бельгіи, въ Италіи, въ Англіи [1]) возможность введенія осаднаго или какого либо аналогичнаго положенія вообще непредусмотрѣна [2]).

Въ нашемъ законодательствѣ имѣется нѣсколько видовъ положеній, сообщающихъ администраціи особыя полномочія и

---

[1]) Въ Англіи въ прежнее время (до 1818 г.) практиковалась такъ называемая пріостановка Habeas Corpus Act'a. На время этой пріостановки лица, подвергшіяся аресту по подозрѣнію въ государственной измѣнѣ, лишались права требовать, чтобы ихъ или судили, или освободили. Такимъ образомъ создавалась возможность административныхъ арестовъ. Но другія конституціонныя гарантіи не пріостанавливались, и никакихъ новыхъ полномочій администрація не получала.

[2]) Въ Вюртембергѣ до включенія его въ составъ Герм. Имперіи пріостановка конституціонныхъ гарантій не была возможна. Gö z. Staatsrecht des Königreichs Würtemberg. стр. 33.

устанавливающихъ существенныя ограниченія тѣхъ правъ, которыя вообще признаются за населеніемъ: осадное положеніе (Сводъ Законовъ, томъ II ч. I приложеніе къ ст. 22), военное положеніе (тамъ же, приложеніе къ ст. 23), положеніе усиленной охраны (приложеніе I къ прим. 2 къ ст. I Уст. о Пред. и Прес. Прест.), положеніе чрезвычайной охраны (тамъ же). Два послѣднихъ положенія въ законѣ иногда объединяются подъ общимъ именемъ «исключительныхъ положеній».

Введеніе всѣхъ этихъ положеній предоставлялось по закону или Верховной власти, или же другимъ властямъ. Военное положеніе [1]) вводилось или по Высочайшему повелѣнію (если оно вводилось одновременно съ объявленіемъ мобилизаціи), или же властью командующаго арміею (если оно вводилось послѣ мобилизаціи). Изъ исключительныхъ положеній, усиленная охрана вводилась распоряженіями Министра Внутреннихъ Дѣлъ [2]), а чрезвычайная Высочайше утвержденными положеніями Комитета Министровъ [3]). Всѣ эти правила въ настоящее время, въ виду ст. 15 Осн. Зак. изд. 1906 г., слѣдуетъ считать отмѣненными, и вмѣсто нихъ дѣйствуетъ то правило, что всѣ указанныя положенія могутъ быть вводимы только Государемъ [4]).

II. Ст. 15 Осн. Зак. изд. 1906 г. уполномочиваетъ Государя на «объявленіе мѣстностей на военномъ или исключительномъ положеніи». Такимъ образомъ эта статья предполагаетъ самое понятіе военнаго или исключительнаго положенія уже даннымъ, уже установленнымъ, а такъ какъ ни одна статья Осн. Зак. не предоставляетъ Государю устанавливать въ порядкѣ верховнаго управленія самое содержаніе этихъ «положеній», то несомнѣнно, что это содержаніе предполагается установленнымъ въ законодательномъ порядкѣ. Однако въ порядкѣ верховнаго управленія были издаваемы постановленія, которыя несомнѣнно выходятъ за предѣлы этой статьи. «Положеніе о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія» 14-го августа 1881 г., заключающее въ себѣ между прочимъ положенія объ усиленной и чрезвычайной охранѣ, было закономъ временнымъ, изданнымъ на три года, при чемъ дѣйствіе его постоянно продолжалось по мѣрѣ истеченія назначавшихся сроковъ. Наконецъ 4 сентября 1907 г. истекалъ послѣдній срокъ дѣйствія этого закона, и въ то время не было на лицо законодательной власти, которая могла бы продолжить дѣйствіе этихъ мѣръ. Дѣйствіе ихъ было продолжено еще на годъ въ порядкѣ верховнаго управленія [5]). Ни ст. 15-ая Осн. Зак., ни какая либо другая основаніемъ для этого служить не могла.

---

[1]) Прил. къ ст. 23 Общ. Учр. Губ., ст. 2.

[2]) Прил. I къ прим. 2 къ ст. I Уст. Пред. и Прес. Прест., ст. 7.

[3]) То же приложеніе, ст. 9.

[4]) Въ продолженіи къ Своду Законовъ 1906 г. всѣ эти статьи не показаны ни отмѣненными, ни измѣненными. Въ этомъ надо видѣть кодификаціонный недосмотръ. Установленное въ ст. 7 указаннаго выше Приложенія различіе между первоначальнымъ и окончательнымъ объявленіемъ мѣстности въ положеніи усиленной охраны (при чемъ первоначальное совершалось властью министра внутреннихъ дѣлъ, доносившаго объ этой мѣрѣ Государю черезъ Комитетъ Министровъ) должно теперь быть признано отпавшимъ въ виду того, что этого различія не признаетъ ст. 15 Осн. Зак., конечно, отмѣнившая всѣ старые законы, съ нею несогласные.

[5]) Именной указъ 5 авг. 1907 г.—Собр. указ. 1907 г. № 125, ст. 1028.

## § 10. Чеканка монеты.

Согласно ст. 16 Осн. Зак., «Государю Императору принадлежитъ право чеканки монеты и опредѣленія внѣшняго ея вида». Постановленіе это, предусматривающее такого рода право Государя, которое лишено какого бы то ни было практическаго значенія, объясняется повидимому простымъ и не вполнѣ сознательнымъ позаимствованіемъ изъ нѣкоторыхъ конституцій, гдѣ имѣется аналогичное постановленіе. Но и въ этихъ конституціяхъ наличность разсматриваемаго постановленія есть не болѣе, какъ пережитокъ или историческое недоразумѣніе.

Еще въ феодальную эпоху вопросъ о томъ, кто имѣетъ право чеканить монету, возбуждалъ постоянные споры. Вопросъ этотъ представлялъ громадное практическое значеніе для государей того времени въ виду того, что съ этою «монетною регаліею» была связана возможность «портить монету» путемъ уменьшенія ея вѣса или процентнаго содержанія золота или серебра и такимъ образомъ извлекать нѣкоторую имущественную выгоду. Помимо этого чисто матерьяльнаго интереса, всякаго рода мелкіе государи западной Европы домогались признанія за ними права чеканить монету и опредѣлять ея видъ и вѣсъ еще и потому, что эта такъ называемая Münzhoheit относилась къ регальнымъ правамъ и такимъ образомъ поднимала ея обладателя среди другихъ мелкихъ фюрстовъ.

Пререканія объ этой монетной регаліи отдѣльныхъ мелкихъ государей между собою или съ тѣми государями, отъ которыхъ они находились въ той или иной зависимости, или наконецъ съ государственными чинами тянутся черезъ всю исторію Западной Европы вплоть до образованія крупныхъ, вполнѣ обособившихся государствъ. Отраженіемъ всѣхъ этихъ пререканій и споровъ, нѣкогда имѣвшихъ такое значеніе, явилось въ нѣкоторыхъ конституціяхъ Запада упоминаніе о монетной регаліи, осуществляемой королемъ.

У насъ никакихъ мотивовъ подобнаго рода для внесенія въ Основные Законы разсматриваемаго постановленія не имѣлось, и внесеніе его должно разсматриваться, какъ дѣло случая. Но коль скоро это постановленіе внесено, то намъ надо установить, какое же оно имѣетъ юридическое значеніе. Статья состоитъ изъ двухъ частей—Государю предоставляется: 1) право чеканки монеты и 2) право опредѣлять ея внѣшній видъ.

Что касается распоряженій по чеканкѣ монеты, то это такого рода распоряженія, которыя по существу своему настолько несомнѣнно входятъ въ кругъ дѣйствій административной власти, что упоминаніе объ этомъ въ Основныхъ Законахъ является совершенно излишнимъ. Право опредѣлять внѣшній видъ монеты до настоящаго время осуществлялось актами Верховной власти, т. е. актами съ силою закона. Еслибы ст. 16 Осн. Законовъ не было, то изданныя къ настоящему времени распоряженія о внѣшнемъ видѣ монеты могли бы быть измѣнены только въ законодательномъ порядкѣ. Въ виду же этой статьи Осн. Зак. они могутъ быть измѣнены и актами единоличной воли Государя. Изъ этой статьи получается довольно неожиданный выводъ: она говоритъ о «чеканкѣ» и о монетѣ; изъ этого слѣдуетъ, что она,

очевидно, не можетъ имѣть примѣненія къ кредитнымъ билетамъ. Такъ какъ внѣшній видъ кредитныхъ билетовъ точно такъ же опредѣлялся до сихъ поръ актами Верховной власти съ силою закона, то въ настоящее время опредѣленіе внѣшняго вида кредитныхъ билетовъ должно быть признано выходящимъ изъ предѣловъ власти Государя, и для этого требуется соучастіе Думы.

### § 11. Право диспенсаціи.

Steinitz. Dispensationsbegriff und Dispensationsgewalt auf dem Gebiete des deutschen Staatsrechts. 1901.

I. Основнымъ принципомъ государственнаго строя конституціонныхъ государствъ, въ томъ числѣ, какъ мы видѣли, и принципомъ современнаго строя Россіи является закономѣрность управленія и, слѣдовательно, подзаконность всѣхъ актовъ всѣхъ властей, также и Государя.

Поэтому Государь своею властью не можетъ издавать распоряженій, которыя бы отмѣняли или измѣняли законы, а равно не можетъ своею властью пріостанавливать дѣйствіе законовъ или исключать ихъ дѣйствіе по отношенію къ отдѣльнымъ дѣламъ. При самодержавной монархіи положеніе вещей было въ Россіи, какъ и повсюду, обратное: въ числѣ естественныхъ полномочій верховной власти короля признавалось право «диспенсаціи», право разрѣшать въ отдѣльныхъ случаяхъ отъ исполненія законовъ. У старыхъ теоретиковъ можно прослѣдить споръ по вопросу, являлось ли это право королей проявленіемъ ихъ законодательной власти, или же оно должно разсматриваться, какъ элементъ принадлежавшей имъ власти правительственной. Споръ этотъ былъ въ сущности споромъ безпредметнымъ, ибо по скольку въ рукахъ самодержавнаго короля безраздѣльно соединены были власти исполнительная и законодательная, опредѣлить, какая именно власть проявлялась въ тѣхъ или иныхъ дѣлахъ, было логически невозможно и практически безполезно. Но въ общемъ можно сказать, что прежде преобладала та идея, что право разрѣшать отъ исполненія закона есть естественный составной элементъ исполнительной власти: при исполненіи закона обнаруживается неудобство примѣненія его къ отдѣльнымъ случаямъ, и исполнительная власть должна имѣть право отъ этого примѣненія освобождать.

Эти представленія были во всякомъ случаѣ на столько сильны, что первое время по введеніи конституціонной формы правленія почти повсемѣстно за королями и въ практикѣ, и въ юридической литературѣ это право признавалось. Такъ оно было въ Англіи въ XV, въ XVI и въ XVII вв., такъ было и въ Германіи въ первую половину XIX вѣка. Въ Англіи безтактное пользованіе этимъ правомъ со стороны Карла I и Якова II привело къ сознанію того, что предоставленіе этого права королю на практикѣ можетъ свестись къ пріостановленію дѣйствія законовъ и къ замѣнѣ ихъ королевскимъ усмотрѣніемъ, и въ ст. 1 билля о правахъ (13 февр. 1689 г.), утвержденіемъ коего было обусловлено приглашеніе на престолъ Вильгельма и Маріи вмѣсто свергнутаго Якова II, было постановлено, что присваиваемое себѣ

королями право диспенсаціи незаконно. Съ этого времени въ Англіи въ случаѣ обнаруженія необходимости диспенсаціи отъ закона она можетъ быть дарована не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ. Дѣйствіе закона можетъ быть пріостановлено только самимъ же закономъ, но не властями подзаконными, обязанными ему подчиняться. Эта идея опредѣленно отразилась на бельгійской конституціи, постановляющей, что «король издаетъ распоряженія и постановленія, необходимыя для исполненія законовъ, не имѣя однако права ни пріостанавливать дѣйствіе законовъ, ни освобождать кого либо отъ ихъ исполненія» (ст. 67). Это постановленіе почти въ той же самой редакціи было заимствовано изъ бельгійской конституціи нѣкоторыми другими (напр. греческою, ст. 35; итальянской, ст. 6; румынскою, ст. 94 п. 9). Въ этихъ государствахъ такимъ образомъ вопросъ о диспенсаціяхъ сразу получилъ вполнѣ опредѣленное разрѣшеніе. Въ государствахъ германскихъ при переходѣ къ конституціонной формѣ правленія подобнаго постановленія въ конституціи обыкновенно не включалось, и въ первое время это отсутствіе спеціальнаго ограниченія власти монарха толковалось въ томъ смыслѣ, что право диспенсаціи у монарха есть. Помимо ученій, относившихъ право диспенсаціи къ нормальнымъ элементамъ исполнительной власти, такое толкованіе основывалось отчасти и на томъ, что германскіе монархи признаются сохранившими всю полноту власти, по скольку она не ограничена постановленіями конституціи: коль скоро въ конституціи ограниченія права диспенсаціи не указано, значитъ, это право сохранено за монархомъ [1]).

Мало по малу, съ развитіемъ идеи законности и съ выясненіемъ условій ея осуществленія, непріемлемость старой точки зрѣнія, какъ предполагавшей у кого то, кромѣ законодательной власти, неограниченное право освобождать отъ обязанности подчиняться закону, должна была почувствоваться, и заслугою Гербера, юриста середины XIX в., которому современная наука германскаго государственнаго права вообще обязана многимъ, является выясненіе принципіальной несовмѣстимости королевскаго права диспенсаціи съ началомъ верховенства закона, лежащимъ въ основѣ современнаго конституціоннаго строя. Въ настоящее время въ научной литературѣ Германіи, какъ и другихъ странъ, безусловно господствуетъ та точка зрѣнія, что «такъ называемое право диспенсацій, какъ и право установленія спеціальныхъ законовъ на извѣстные случаи, есть элементъ законодательной власти, и потому можетъ осуществляться въ области, предоставленной законодательству, только съ согласія народнаго представительства, ибо само собою разумѣется, что только тѣ органы, которые установили данное правило, одни могутъ быть признаны управомоченными устранять его дѣйствіе въ томъ или другомъ случаѣ» [2]). И современные германскіе писатели находятъ, что нѣтъ нужды ни въ какой особой статьѣ конституціи, которая бы лишала короля права диспенсаціи, для того, чтобы признать это право принадлежащимъ королю лишь совмѣстно съ

---

[1]) Обзоръ литературы, стоявшей на этой точкѣ зрѣнія, можно найти у Meyer-Anschütz, Staatsrecht, стр. 653, вын.

[2]) Stengel. Staatsrecht des Königreichs Preussen, стр. 172—Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs, т. II, стр. 982.—Löning. Verwaltungsrecht, стр. 227—228.

народнымъ представительствомъ. Измѣненіе закона можетъ быть совершено только въ законодательномъ порядкѣ, а постановленіе, что такой то законъ, который до сихъ поръ былъ общеобязательнымъ, не долженъ примѣняться къ такимъ то лицамъ, есть измѣненіе закона. Даже тѣ толкователи прусской конституціи, которые опредѣленно исходятъ изъ того положенія, что все, что конституціей не отнято у короля, ему безраздѣльно принадлежитъ, какъ напр. Арндтъ, находятъ, что хотя конституція о правѣ диспенсаціи ничего прямо не говоритъ, но что это право отнято у короля тѣмъ постановленіемъ конституціи, согласно которому законодательная власть принадлежитъ королю совмѣстно съ палатами [1]).

Согласно ученію, не встрѣчающему въ настоящее время противниковъ въ научной литературѣ, право диспенсаціи принадлежитъ лишь законодательной власти и можетъ быть осуществляемо единолично королемъ лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда это право по отношенію къ тому или иному роду дѣлъ или по отношенію къ тому или иному постановленію закона предоставлено ему специальнымъ закономъ [2]).

II. Признаніе того, что право диспенсаціи само по себѣ не является составнымъ элементомъ королевской власти, на практикѣ сочетается на Западѣ съ предоставленіемъ королямъ весьма широкихъ полномочій въ этомъ отношеніи отдѣльными законами. Очень часто при изданіи того или иного закона постановляется, что королю (или президенту, или подлежащему министру) предоставляется право устанавливать для тѣхъ или иныхъ случаевъ изъятія изъ опредѣленныхъ статей даннаго закона, при чемъ указывается, въ чемъ эти изъятія могутъ состоять. Какое либо противорѣчіе между этою практикою и указаннымъ выше принципомъ невозможности признанія за королями общаго права на диспенсацію тутъ усматривать нельзя. Существуетъ огромная принципіальная и практическая разница между признаніемъ за королемъ неограниченнаго, общаго права на диспенсацію, т. е. права, въ силу котораго король можетъ лишить практической силы любое постановленіе закона, и между предоставленіемъ королю права въ опредѣленныхъ случаяхъ устанавливать отступленія отъ точно перечисленныхъ постановленій; это послѣднее право, осуществляемое въ случаяхъ, закономъ указанныхъ, и въ предѣлахъ, установленныхъ въ законѣ, отнюдь принципа законности не нарушаетъ и никакихъ возраженій практическаго или теоретическаго характера противъ себя не вызываетъ [3]).

Помимо этихъ случаевъ, когда право диспенсаціи предоставляется королю специальными законами, въ современныхъ конституціонныхъ монархіяхъ существуютъ нѣкоторые виды диспенсацій, признаваемые конституціями естественною привилегіею монарха. Сюда относится главнымъ образомъ помилованіе преступниковъ. На этомъ правѣ монарховъ мы остановимся ниже.

III. Въ Россіи въ самодержавную эпоху право Государя устанавливать диспенсаціи не подлежало и не могло подлежать со-

---

[1]) Статья 63.—Ср. Arndt. Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs стр. 231.

[2]) Ср. Aschehoug. Staatsrecht der Vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen, стр. 73.—Tezner. Der Kaiser, стр. 27.

[3]) Ср. однако Леруа. Эволюція государственной власти, стр. 125.

мнѣнію. Статья 70 Осн. Зак. изд. 1892 г. постановляла, что «Высочайшій указъ, по частному дѣлу послѣдовавшій, или особенно на какой либо родъ дѣлъ состоявшійся, по сему именно дѣлу или роду дѣлъ отмѣняетъ дѣйствіе законовъ общихъ». Этимъ правомъ диспенсаціи русскіе государи пользовались необыкновенно широко. Можно сказать, что оно являлось нормальнымъ способомъ управленія.

Примѣненіе диспенсацій въ свое время обусловливалось двоякаго рода условіями; во первыхъ, отсутствіемъ въ нашемъ управленіи идеи законности, отсутствіемъ сознанія необходимости поддержанія авторитета закона и его неприкосновенности; во вторыхъ, не малое значеніе имѣло несовершенство нашихъ законовъ, точное соблюденіе которыхъ во многихъ случаяхъ было бы въ высокой степени нецѣлесообразно. Неспособность нашего стараго правительства замѣнить эти законы какими либо другими, болѣе соотвѣтствующими потребностямъ современной жизни, приводила къ тому, что законы эти не отмѣнялись, но въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ испрашивалось Высочайшее повелѣніе объ отступленіи отъ дѣйствія этихъ законовъ. Въ видѣ примѣра можно указать на ст. 2160 Зак. Гражд., запрещающую образованіе акціонерныхъ компаній съ акціями на предъявителя. На практикѣ обойтись безъ подобнаго рода акцій представляется невозможнымъ, и въ Высочайше утвержденныхъ уставахъ почти всѣхъ акціонерныхъ компаній имѣется постановленіе, въ изъятіе изъ этого правила дозволяющее имъ имѣть акціи и на предъявителя. Другимъ примѣромъ устарѣвшаго и постоянно нарушаемаго закона является Уставъ о Пенсіяхъ, въ которомъ оклады пенсій, установленные въ табели, приложенной къ ст. 50 Устава о Пенс. изд. 1896 г., безусловно не соотвѣтствуютъ современной стоимости жизни. Поэтому громадное большинство пенсій назначается въ отступленіе отъ установленныхъ пенсіонныхъ окладовъ особыми Высочайшими повелѣніями, испрашиваемыми черезъ Комитетъ Министровъ. Вообще черезъ это учрежденіе шла цѣлая масса дѣлъ, существо которыхъ сводилось къ тому, что для отдѣльныхъ дѣлъ испрашивалось Высочайшее разрѣшеніе на отступленіе отъ того, что для нихъ было постановлено въ законѣ.

Въ настоящее время съ установленіемъ формальнаго отличія закона отъ актовъ управленія, съ установленіемъ того начала, что законодательная власть осуществляется Государемъ въ единеніи съ народнымъ представительствомъ, и самое главное, при дѣйствіи ст. 94 Осн. Зак. изд. 1906 г., говорящей, что «доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу», прежнее основаніе для неограниченнаго осуществленія Государемъ права диспенсаціи отпало: Государь уже не является единоличнымъ носителемъ законодательной власти, и прежняя конструкція права диспенсаціи, какъ изданія спеціальнаго указа, отмѣняющаго по отношенію къ данному дѣлу дѣйствіе законовъ общихъ (ст. 70 Осн. Зак. изд. 1892 г.), является нынѣ обоснованіемъ не права Государя на диспенсацію, а лишь отрицанія за нимъ этого права [1]).

Но начисто отмѣнить у насъ это право Государя было практически невозможно: слишкомъ много у насъ законовъ, примѣ-

---

[1]) См. выше, § 2 настоящаго отдѣла, стр. 155—163.

неніе которыхъ можетъ вызывать существенныя затрудненія, и по отношенію къ которымъ устраненіе права диспенсаціи привело бы къ послѣдствіямъ крайне нежелательнымъ. Въ этомъ отношеніи Россія находилась въ такомъ же положеніи, какъ и другія государства Европы, въ которыхъ въ виду несовершенства законодательства случаи диспенсаціи должны были быть часты, и въ которыхъ самый переходъ къ конституціонной формѣ правленія сразу устранить этой необходимости не могъ. Въ такихъ государствахъ за королями иногда сохранялось право на установленіе диспенсацій изъ старыхъ законовъ. Такъ напр. въ датской конституціи 5 іюня 1849 г., въ ст. 27 королю предоставляется право давать такія диспенсаціи, которыя разрѣшались согласно правиламъ, дѣйствовавшимъ до 5 іюня 1849 г., или которыя будутъ разрѣшены законами, изданными впослѣдствіи.

Въ Россіи диспенсаціи давались Государемъ или въ формѣ Высочайшаго повелѣнія по личному всеподданнѣйшему докладу подлежащаго министра, или же, въ случаяхъ болѣе важныхъ, въ формѣ Высочайше утвержденнаго положенія Комитета Министровъ. Вообще, Комитетъ Министровъ являлся учрежденіемъ, одною изъ основныхъ функцій котораго именно и было установленіе для спеціальныхъ случаевъ изъятій изъ законовъ. Дѣла этого рода восходили въ Комитетъ и на послѣдующее утвержденіе Государя на двоякаго рода основаніяхъ. Во первыхъ, ст. 24 п. 3 Учр. Ком. Мин. (изд. 1892 г.) постановляла, что «изъ числа дѣлъ текущихъ представляются въ Комитетъ отъ Министровъ... 3) дѣла, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому министру, и требующія Высочайшаго разрѣшенія». Во вторыхъ, въ ст. 26 былъ перечисленъ цѣлый рядъ дѣлъ, «въ особенности подлежащихъ разсмотрѣнію Комитета», при чемъ тутъ были перечислены дѣла, спеціальными узаконеніями отнесенныя къ вѣдѣнію Комитета, и въ числѣ этихъ дѣлъ извѣстное количество являлось именно дѣлами по диспенсаціямъ. Къ числу дѣлъ, предусмотрѣнныхъ п. 3 ст. 24, относили въ качествѣ дѣлъ, требующихъ Высочайшаго разрѣшенія, между прочимъ дѣла по установленію отступленій отъ закона, ибо эти дѣла не могли быть разрѣшены властью министра. Таковы напр. дѣла по отдачѣ въ аренду казенныхъ оброчныхъ статей съ отступленіемъ отъ законнаго порядка. Эти дѣла вносились въ Комитетъ не на основаніи спеціальнаго о томъ постановленія закона, а въ силу ст. 70 Осн. Зак. изд. 1892 г. и въ силу административнаго обычая направлять эти дѣла именно въ Комитетъ Министровъ (а не всеподданнѣйшимъ докладомъ министра или не черезъ Государственный Совѣтъ).

Что же касается дѣлъ по диспенсаціямъ, перечисленнымъ въ ст. 26 Учр. Ком. Мин., то это были дѣла, которыя направлялись въ Комитетъ въ силу прямого о томъ указанія въ подлежащемъ законѣ (таковы напр. дѣла по учрежденіямъ акціонерныхъ компаній). При этомъ списокъ статьи 26-ой не былъ исчерпывающимъ, и существовали нѣкоторыя дѣла, въ силу спеціальныхъ законовъ подлежавшія внесенію въ Комитетъ Министровъ, но въ этотъ списокъ почему то не попавшія. Таковы напр. дѣла по увольненію изъ русскаго подданства; общимъ закономъ оно вообще не разрѣшается, но для увольненія отдѣльныхъ лицъ закономъ 14 марта 1874 г. министру внутреннихъ дѣлъ предо-

ставлено входить о томъ съ представленіями въ Комитетъ Министровъ.

При упраздненіи указомъ 23 апр. 1906 г. Комитета Министровъ судьба этихъ двухъ категорій дѣлъ по диспенсаціямъ оказалась различною. Въ силу отдѣла V этого указа «дѣла, согласно дѣйствующимъ законоположеніямъ подлежащія внесенію въ Комитетъ Министровъ», были отнесены къ вѣдѣнію Совѣта Министровъ за нѣкоторыми точно указанными изъятіями (къ которымъ дѣла о диспенсаціяхъ не относятся), предоставленными вѣдѣнію Департаментовъ Государственнаго Совѣта. На основаніи этого постановленія тѣ дѣла по диспенсаціямъ, которыя вносились въ Комитетъ Министровъ въ силу спеціальныхъ о томъ постановленій дѣйствовавшихъ законовъ, отнынѣ отошли къ вѣдѣнію Совѣта Министровъ и разрѣшаются Высочайше утвержденными его «положеніями». Сдѣлано это было въ виду того соображенія, что, какъ писалъ предсѣдатель Совѣта Министровъ въ запискѣ, послужившей основаніемъ для указа 23 апр. 1906 г., «доколѣ отдѣльныя отрасли законодательства нашего не будутъ переработаны и не будутъ заключать въ себѣ болѣе широкихъ опредѣленій, допущеніе изъятій изъ закона необходимо, и распоряженіе ими наиболѣе плодотворно въ рукахъ исполнительной власти, разумѣется, подъ условіемъ, чтобы этимъ не нарушались ничьи огражденные закономъ интересы и гражданскія права, и не устанавливалось обязательныхъ для населенія правилъ. Передача же этихъ дѣлъ на разрѣшеніе законодательныхъ учрежденій практически едва ли осуществима, ибо это по преимуществу мелкія и требующія спѣшнаго разрѣшенія дѣла, для которыхъ сложный законодательный порядокъ слишкомъ громоздокъ и вообще неподходящъ, такъ какъ Гос. Дума и Гос. Совѣтъ отъ болѣе важныхъ и плодотворныхъ общихъ занятій отвлекались бы разборомъ сравнительно неважныхъ, частныхъ случаевъ».

Что же касается второй категоріи дѣлъ по диспенсаціямъ, а именно тѣхъ дѣлъ, которыя вносились въ Комитетъ безъ особаго о томъ указанія въ законѣ, единственно въ силу того, что состоявшееся Высочайше утвержденное положеніе Комитета Министровъ согласно ст. 70 Осн. Зак. изд. 1892 г. представлялось достаточнымъ полномочіемъ для отступленія отъ закона, то эти дѣла съ упраздненіемъ Комитета Министровъ должны быть признаны вовсе отмѣненными въ силу того, что они, во первыхъ, не отнесены къ вѣдомству ни одного изъ существующихъ учрежденій, а во вторыхъ, потому что они утратили свое законное основаніе съ утратою силы статьею 70 Осн. Зак. изд. 1892 г. [1]).

Такимъ образомъ, по буквѣ закона Россія перешла въ категорію тѣхъ государствъ, гдѣ диспенсаціи могутъ быть по общему правилу устанавливаемы не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, но гдѣ существуетъ обширная категорія дѣлъ, въ которыхъ право диспенсаціи по уполномочію, устанавливаемому спеціальными постановленіями закона, предоставляется въ извѣстныхъ предѣлахъ монарху, при чемъ пользованіе этимъ правомъ возможно лишь при соучастіи Совѣта Министровъ.

---

[1]) Совершенно тождественное положеніе дѣлъ получилось по введеніи конституціи и въ Австріи. Ср. Tezner. Der Kaiser, стр. 29.

IV. Таковы постановленія дѣйствующаго законодательства. Надо сказать, что существующая въ настоящее время практика значительно расширяетъ эти постановленія въ сторону свободы диспенсаціи. Трудно сказать, продолжаетъ ли Государь давать диспенсаціи по всеподданнѣйшимъ докладамъ отдѣльныхъ министровъ, но несомнѣнно, что Совѣтъ Министровъ не только по своему составу, но и по своимъ привычкамъ вполнѣ возсоздаетъ упраздненный Комитетъ Министровъ. И тѣ дѣла, которыя составляли естественную, обычную компетенцію Комитета, съ чрезвычайною легкостью проходятъ и черезъ Совѣтъ. Несомнѣнно, что должно пройти извѣстное количество времени для того, чтобы новое поколѣніе государственныхъ людей воспиталось въ сознаніи неправомѣрности постоянныхъ диспенсацій изъ законовъ и невозможности дарованія ихъ въ порядкѣ управленія. Надо впрочемъ сказать, что трудно ожидать того, чтобы это перевоспитаніе государственныхъ людей совершилось само собою, чтобы они сами отказались отъ существующей, для администраціи столь удобной практики. Необходимо, чтобы эта практика встрѣтила извѣстное сопротивленіе, чтобы незаконныя диспенсаціи наталкивались на отказъ въ примѣненіи, чтобы протесты противъ нихъ могли быть высказываемы съ достаточною силою. Это приводитъ къ другому вопросу, а именно къ вопросу, на сколько принципъ законности у насъ не только провозглашенъ въ законѣ, но насколько дѣйствительно гарантировано его осуществленіе. Это уже вопросъ особый, на которомъ намъ придется спеціально остановиться. Здѣсь замѣтимъ, что гарантій законности вообще, гарантіи законности актовъ монарха въ особенности у насъ нѣтъ почти никакихъ.

## § 12. Помилованіе.

I. О правѣ помилованія въ Основныхъ Законахъ говоритъ ст. 23: «Государю Императору принадлежитъ помилованіе осужденныхъ, смягченіе наказаній и общее прощеніе совершившихъ преступныя дѣянія съ прекращеніемъ судебнаго противъ нихъ преслѣдованія и освобожденіемъ ихъ отъ суда и наказанія»... Чтобы отдать себѣ отчетъ въ объемѣ и содержаніи этихъ полномочій, надо разсмотрѣть, каковы вообще акты прощенія и милосердія по отношенію къ лицамъ, совершившимъ преступныя дѣянія.

Въ этомъ отношеніи наука права различаетъ: во первыхъ, помилованіе осужденныхъ, подъ чѣмъ разумѣютъ освобожденіе осужденнаго преступника отъ наказанія, къ которому онъ присужденъ. Помилованіе можетъ быть актомъ индивидуальнымъ, можетъ распространяться и на цѣлую категорію лицъ (помилованіе личное и общее); оно можетъ быть полнымъ, когда полностью, вовсе слагается все наказаніе, которое предстоитъ отбыть человѣку; можетъ быть частичнымъ, когда это наказаніе смягчается (напр. когда срокъ наказанія сокращается, или когда одно наказаніе, болѣе тяжкое, замѣняется другимъ, болѣе легкимъ, или когда наконецъ, въ случаѣ напр. приговора къ тюремному заключенію и къ ограниченію правъ устраняется ограниченіе правъ). Во всякомъ случаѣ, для помилованія или для

смягченія наказанія существенно, что уголовный приговоръ уже состоялся, судъ дѣло разсмотрѣлъ, констатировалъ виновность, и лишь послѣ этого издается распоряженіе о смягченіи или о полной отмѣнѣ наложеннаго наказанія. Наличность уже состоявшагося приговора есть первый существенный признакъ помилованія. Вторымъ признакомъ его является то, что оно распространяется исключительно на уголовное наказаніе: преступное дѣяніе имѣетъ своими послѣдствіями не только тѣ или иныя уголовныя кары, но и напр. обязанность возмѣстить третьимъ, частнымъ лицамъ причиненные убытки, обязанность возстановить незаконно нарушенное положеніе вещей; очень часто самое преступленіе или фактъ судимости за него лишаетъ человѣка опредѣленныхъ правъ, напр. правъ государственной службы или правъ избирательныхъ; у насъ нѣкоторыя преступленія влекутъ за собою церковное покаяніе. Всѣ эти послѣдствія преступнаго дѣянія помилованіемъ не устраняются.

Вторымъ видомъ милосердія къ совершившимъ преступныя дѣянія является такъ называемая «аболиція», прощеніе преступника еще до того, какъ его дѣло разсмотрѣно судомъ. Этимъ аболиція существенно отличается отъ помилованія, но имѣетъ съ нимъ то общее, что касается только уголовнаго наказанія и не распространяется на прочія правоотношенія, создаваемыя преступленіемъ. Подобно помилованію, аболиція можетъ быть и частная, и общая. Въ настоящее время и помилованіе преступниковъ, и въ особенности аболиція вызываютъ довольно отрицательное отношеніе къ себѣ со стороны науки права. Помилованіе преступниковъ, въ особенности помилованіе, даруемое по поводу какихъ либо празднествъ, коронацій и т. п., есть актъ, который съ точки зрѣнія сколько нибудь цѣлесообразной уголовной политики никакъ оправданъ и объясненъ быть не можетъ. Правда, мыслимы случаи, когда примѣненіе къ человѣку всей строгости уголовныхъ законовъ въ томъ или иномъ конкретномъ случаѣ является явно несправедливымъ, но исправленіе этой несправедливости въ путяхъ помилованія, какъ оно поставлено въ современномъ правѣ, отнюдь не гарантируетъ ни того, что это исправленіе будетъ имѣть мѣсто именно въ тѣхъ случаяхъ, когда оно желательно, ни того, что во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда оно желательно, оно дѣйствительно будетъ имѣть мѣсто. Съ точки зрѣнія интересовъ правосудія аболиція вызываетъ къ себѣ еще болѣе отрицательное отношеніе: при помилованіи преступное дѣяніе по крайней мѣрѣ осуждено компетентною властью, преступникъ сидѣлъ на скамьѣ подсудимыхъ, его преступленіе раскрыто, общественная совѣсть получила извѣстное удовлетвореніе. При аболиціи его нѣтъ: преступникъ вовсе избѣгаетъ уголовнаго суда, который не можетъ приступить къ раскрытію совершеннаго преступленія. Достоинства правосудія и интересы общественной совѣсти затрагиваются этимъ конечно въ гораздо большей степени. Особенно нежелательна аболиція частная, по какимъ либо соображеніямъ личнаго характера вовсе изъемлющая преступника изъ рукъ правосудія; аболиція общая по крайней мѣрѣ не носитъ характера отступленія отъ общаго закона, дѣлаемаго въ видѣ личной милости.

Третьимъ видомъ прощенія лицъ, совершившихъ преступныя дѣянія, является «амнистія». Помилованіе слагаетъ съ чело-

14*

вѣка наказаніе, но оставляетъ на немъ преступленіе. Амнистія же слагаетъ самую преступность совершеннаго дѣянія. Поэтому съ амнистіей не только отпадаетъ наказаніе, но отпадаютъ также и всѣ прочія послѣдствія совершеннаго преступленія, т. е. и гражданскіе иски (обязанность возмѣстить вредъ, причиненный третьимъ лицамъ), всѣ правоограниченія, связанныя съ преступленіемъ или съ судимостью, возможность подвергнуться тѣмъ или другимъ административнымъ мѣропріятіямъ, церковному покаянію и т. п. При этомъ амнистія объемлетъ преступленія, на которыя распространяется, безъ отношенія къ тому, въ какомъ процессуальномъ моментѣ застала данное дѣло: состоялся ли уже приговоръ, или же дѣло находится только въ производствѣ суда, или еще и не было возбуждено. Такимъ образомъ амнистія есть существеннѣйшее нарушеніе дѣйствующаго права, принципіальное отрицаніе, по крайней мѣрѣ по отношенію къ опредѣленнымъ случаямъ, его дѣйствія и примѣненія. Само собою разумѣется, что амнистія возможна лишь въ исключительныхъ случаяхъ, и обычнымъ поводомъ примѣненія амнистіи является перемѣна въ самыхъ взглядахъ дѣйствующаго права на тѣ или иныя дѣянія; амнистія дается по отношенію къ тѣмъ преступленіямъ, по отношенію къ которымъ взглядъ на нихъ, какъ на преступленіе, подвергся измѣненію. Таковы напр. послѣ провозглашенія свободы вѣры дѣла по религіознымъ преступленіямъ, совершеннымъ въ эпоху нетерпимости: послѣ того, какъ свобода вѣры провозглашена, такія дѣянія, какъ отпаденіе отъ господствующей вѣры или совращеніе изъ нея, вовсе перестаютъ быть преступленіями, и потому является вполнѣ естественнымъ, чтобы дѣянія, совершенныя при дѣйствіи старыхъ законовъ, вовсе преступленіями не считались. Точно такъ же вполнѣ естественно, чтобы напр. всѣ лица, которыя въ періодъ борьбы за конституцію совершили преступленія противъ правъ самодержавной власти, были вовсе освобождены не только отъ наказанія, но и отъ всякихъ невыгодныхъ послѣдствій своей дѣятельности послѣ того, какъ конституція провозглашена. Бывшіе преступники въ глазахъ закона отнынѣ преступниками считаться очевидно не могутъ [1]).

II. Что касается положительнаго права, то въ самодержавную эпоху всѣ эти три вида прощенія преступниковъ, по скольку они были расчленены въ законодательствѣ или въ правосознаніи, были сосредоточены въ рукахъ монарха. Въ конституціонную эпоху положеніе вещей измѣнилось, и эти три вида прощенія имѣли разную исторію.

Помилованіе осталось по общему правилу правомъ монарха. Въ средневѣковой Англіи усиленіе законодательныхъ правъ народнаго представительства, а равно и усиленіе его вліянія на область государственнаго управленія не отразились на разсматриваемомъ правѣ короля, который формально сохранилъ право помилованія и по настоящее время. И надо думать, что не безъ вліянія образца Англіи право помилованія признано правомъ королевской власти во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ и

---

[1]) Общее ученіе объ этихъ трехъ видахъ милосердія изложено весьма подробно у Люблинскаго, Право амнистіи, 1907; ср. также Н. Таганцевъ, Русское уголовное право, 1902 г., стр. 1450—1460.

въ общей конституціонной теоріи [1]). Въ этомъ надо усматривать существенное отступленіе отъ общихъ началъ права: конституціонный монархъ не имѣетъ права пріостанавливать дѣйствія законовъ или освобождать кого либо отъ ихъ исполненія или отъ подчиненія имъ. И коль скоро по закону человѣкъ долженъ отбыть наказаніе, то освобожденіе отъ наказанія является по существу своему именно диспенсаціей, т. е. тѣмъ, на что король вообще права не имѣетъ. Такимъ образомъ въ дѣлахъ о помилованіи мы имѣемъ сингулярное, исключительное право конституціонныхъ королей.

Отрицательное отношеніе къ аболиціямъ во многихъ государствахъ проявилось въ томъ, что онѣ прямо были воспрещены конституціями, какъ напр. въ Баваріи (отдѣлъ VIII ст. 4 конституціи), въ Румыніи (ст. 93 п. 6), въ Нидерландахъ (ст. 68), въ Норвегіи (конст., ст. 20), или же было постановлено, что аболиція возможна только въ формѣ спеціальнаго закона (прусская ст. 49 п. 3). Но и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ о ней ничего не постановлено, и гдѣ конституціи первое время толковались такъ, что подъ понятіе помилованія, предоставленннаго королю, подводили и аболицію, въ настоящее время право аболиціи выдѣляютъ изъ права помилованія, и тѣ конституціи, гдѣ королю права аболиціи не предоставлено, но гдѣ говорится только о помилованіи, толкуются въ томъ смыслѣ, что права аболиціи у короля и нѣтъ [2]). Такимъ образомъ это вообще институтъ вымирающій [3]) даже и тамъ, гдѣ онъ сохранился (нѣкоторыя государства Германіи, Австрія, Швейцарія).

Что касается амнистіи, то она въ современной Европѣ примѣняется довольно часто, и при томъ почти исключительно по дѣламъ политическаго характера. Впрочемъ, надо сказать, что въ нѣкоторыхъ законодательствахъ и въ практикѣ нѣкоторыхъ государствъ (въ особенности германскихъ) понятіе амнистіи не обособилось, и вмѣсто амнистіи прибѣгаютъ къ общимъ помилованіямъ и къ общимъ аболиціямъ, что однако въ совокупности не создаетъ амнистіи, ибо, какъ это уже нами указано, и помилованіе, и аболиція относятся лишь къ уголовному суду и къ наказанію и не затрагиваютъ иныхъ послѣдствій совершеннаго дѣянія, которое продолжаетъ разсматриваться, какъ неправомѣрное. Осуществляется амнистія по общему правилу не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ. Это требованіе участія народнаго представительства въ актахъ объ амнистіи вполнѣ естественно въ виду того, что амнистія является актомъ, вовсе прекращающимъ примѣненіе извѣстныхъ законовъ къ опредѣленнымъ дѣйствіямъ; тутъ вопросъ идетъ не только о томъ, какъ

---

[1]) Лишь въ нѣкоторыхъ государствахъ королю предоставлено право только такъ называемаго личнаго помилованія, и помилованіе общее можетъ быть даровано не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ (нидерландская конст. стр. 68 п. 3).—Германскому императору это право не предоставлено. Arndt. Reichs-Verfassung стр. 154.

[2]) Ср. Еллинекъ. Конституціи, ихъ измѣненія и преобразованія, русск. пер. Б. Кистяковскаго, стр. 18–19.—Walz. Staatsrecht des Grossherzogthums Baden. 225.

[3]) Иногда аболиціи воспрещаются по отношенію къ нѣкоторымъ спеціальнымъ преступленіямъ: въ Гессенѣ (конституція, ст. 50) по отношенію къ должностнымъ преступленіямъ; въ Брауншвейгѣ (новое положеніе о госуд. чинахъ, ст. 111) по отношенію къ нарушеніямъ конституціи.

отбудетъ данное лицо назначенное ему судомъ наказаніе, но и о цѣломъ рядѣ юридическихъ послѣдствій, затрагивающихъ самымъ непосредственнымъ образомъ права и интересы третьихъ лицъ, напр. тѣхъ лицъ, которыя имѣли бы право гражданскаго иска о возмѣщеніи вреда и убытковъ, причиненныхъ имъ даннымъ амнистируемымъ дѣяніемъ. Такое нарушеніе правъ третьихъ лицъ, признаніе ихъ не подлежащими удовлетворенію можетъ послѣдовать только отъ верховной власти въ данномъ государствѣ, т. е. въ конституціонномъ государствѣ только въ порядкѣ законодательномъ. Законодательный порядокъ дарованія амнистій прямо предписанъ въ нѣкоторыхъ конституціяхъ (напр. нидерландская, ст. 68 п. 3, болгарская, ст. 15, французскій конст. зак. 25 февр. 1875 г. ст. 3). Но и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ объ амнистіи въ конституціи ничего не сказано, это молчаніе толкуется именно въ томъ смыслѣ, что никакая другая власть на дарованіе амнистіи не уполномочена, и что потому она можетъ быть дарована только въ законодательномъ порядкѣ (напр. въ Бельгіи, Швеціи, Норвегіи). Въ видѣ исключенія можно указать, что въ нѣкоторыхъ государствахъ въ силу спеціальныхъ законовъ, напр. въ Италіи [1]), или въ силу особыхъ постановленій конституціи это право амнистіи прямо предоставляется и королю (напр. въ Греціи, конституція, ст. 39,—но съ тою оговоркою, что онъ можетъ объявлять амнистію только по политическимъ преступленіямъ и за отвѣтственностью всего министерства). Но эти постановленія являются несомнѣнными отступленіями и отъ общаго типа конституцій, и отъ основныхъ началъ конституціоннаго права.

III. Въ Россіи постановленія законовъ о прощеніи преступленій были довольно скудны. Старые Основные Законы о немъ ничего не говорили, въ Уложеніи о Наказаніяхъ 1845 г. и въ послѣдующихъ его изданіяхъ была статья (165 по изд. 1885 г.), которая говорила, что «помилованіе и прощеніе виновныхъ ни въ коемъ случаѣ не зависятъ отъ суда. Оно непосредственно исходитъ отъ Верховной Самодержавной Власти и можетъ быть лишь дѣйствіемъ Монаршаго милосердія. Сила и пространство дѣйствія сего милосердія, какъ изъятія изъ законовъ общихъ, опредѣляются въ томъ самомъ Высочайшемъ указѣ, коимъ смягчается участь виновныхъ, или же даруется имъ совершенное прощеніе». Съ незначительными редакціонными измѣненіями статья эта вошла и въ новое Уголовное Уложеніе 22 марта 1903 г. (ст. 72). На дѣлѣ прощеніе преступниковъ имѣло у насъ или форму индивидуальной милости, или же милости, оказываемой цѣлой группѣ или группамъ лицъ. Такія общія милости оказываются обыкновенно въ формѣ манифестовъ, издаваемыхъ по поводу тѣхъ или другихъ торжественныхъ событій (вступленіе на престолъ, коронація, бракосочетаніе Государя). Отдѣльнымъ лицамъ милость оказывается обыкновенно по ихъ ходатайствамъ или по ходатайствамъ третьихъ лицъ, восходящимъ къ Государю черезъ Министра Юстиціи, къ которому они поступаютъ непосредственно или препровождаются для доклада Государю Канцеляріею по Принятію Прошеній, на Высочайшее Имя прино-

---

[1]) Brusa. Staatsrecht des Königreichs Italien, стр. 182.

симыхъ, которая сама этихъ всеподданнѣйшихъ ходатайствъ Государю не докладываетъ (Учр. Канц. по Прин. Прош., ст. 23).

Что касается самаго содержанія милости, то помимо того общаго правила, что объемъ ея опредѣляется на основаніи самого того указа, коимъ она даруется, въ Ул. о Нак. говорится (ст. 167), что «послѣдствія наказаній, уже понесенныхъ виновными, отмѣняются лишь въ тѣхъ случаяхъ, если сіе въ дарующемъ прощеніе указѣ или общемъ всемилостивѣйшемъ манифестѣ именно такъ постановлено. Взысканія на вознагражденіе за вредъ и убытки, какому либо частному лицу преступленіемъ причиненные, и въ случаѣ прощенія и помилованія его не прекращаются. Церковное покаяніе, къ коему прощенный виновный былъ присужденъ, прекращается или продолжается по усмотрѣнію духовнаго начальства его вѣроисповѣданія». Изъ этихъ статей можно заключить, что наше законодательство предусматриваетъ только помилованіе въ тѣсномъ смыслѣ слова, т. е. сложеніе уже присужденнаго наказанія, при чемъ слагаетъ именно одно наказаніе, но остальныя послѣдствія преступнаго дѣянія остаются во всей своей неприкосновенности. Въ числѣ этихъ послѣдствій можно указать напр. на лишеніе политическихъ избирательныхъ правъ. Согласно ст. 7 Полож. о Выб. въ Гос. Думу, «...въ выборахъ не участвуютъ также: 1, подвергавшіеся суду за преступныя дѣянія, влекущія за собою лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, либо исключеніе изъ службы, а равно за кражу..., когда они судебными приговорами не оправданы, хотя бы послѣ состоявшагося осужденія они и были освобождены отъ наказанія за давностью, примиреніемъ, силою Всемилостивѣйшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія» (ср. также ст. 27 Полож. Земск. Учрежд. и ст. 33 Город Полож.).

Если мы разсмотримъ Всемилостивѣйшіе манифесты, изданные за послѣднее время (напр. манифесты 15 мая 1885 г., 14 ноября 1894 г., 14 мая 1896 г.), то увидимъ въ нихъ помимо сложенія присужденныхъ наказаній также и постановленія объ освобожденіи лицъ, совершившихъ тѣ или иныя преступленія, отъ суда и слѣдствія, т. е. такъ называемую аболицію, которая всегда носила общій характеръ (напр. въ манифестѣ 14 ноября 1894 г. пунктъ IV, § 1: «Всѣхъ совершившихъ преступленіе или проступокъ, за который они подлежатъ по закону денежному взысканію не свыше 300 р., внушенію, замѣчанію или выговору, аресту, заключенію въ тюрьму или крѣпость, не соединенному съ лишеніемъ нѣкоторыхъ особенныхъ правъ и преимуществъ... отъ суда и наказанія освободить»). Объяснительная Записка къ Проекту Уголовнаго Уложенія (томъ 1, стр. 639), резюмируя дѣйствующее право, говоритъ: «прощеніе можетъ относиться или къ отдѣльному преступному дѣянію, по которому уже состоялся приговоръ суда, или же можетъ, въ видѣ Высочайшаго Всемилостивѣйшаго Манифеста, распространяться на цѣлый рядъ преступныхъ дѣяній, примѣняясь какъ къ лицамъ, уже отбывшимъ наказаніе или отбывающимъ таковое, такъ и къ тѣмъ, которыхъ дѣяніе еще не было предметомъ судебнаго разбирательства». Такимъ образомъ, наше право знало: 1) помилованіе, которое могло быть частнымъ и общимъ, и 2) аболицію, которая могла быть только общею. Что касается третьей формы прощенія,

а именно амнистіи, то ея общій законъ не предусматривалъ, и если она и встрѣчалась, то не иначе, какъ въ видѣ особыхъ Высочайшихъ повелѣній, даровавшихся въ исключительныхъ случаяхъ.

Новые Основные Законы въ ст. 23 говорятъ, что «Государю Императору принадлежитъ помилованіе осужденныхъ, смягченіе наказаній и общее прощеніе совершившихъ преступныя дѣянія съ прекращеніемъ судебнаго противъ нихъ преслѣдованія и освобожденіемъ ихъ отъ суда и наказанія». Такимъ образомъ статья эта предоставляетъ Государю Императору: 1) помилованіе (прощеніе осужденныхъ и смягченіе наказаній) и 2) аболицію, которая и теперь предполагается общею («общее прощеніе совершившихъ проступныя дѣянія съ прекращеніемъ судебнаго противъ нихъ преслѣдованія и освобожденіемъ отъ суда и наказанія»). Что же касается аболиціи частной, а также амнистіи (т. е. прощенія преступленія со сложеніемъ и другихъ его послѣдствій, кромѣ наказанія) общей или частной, то онѣ возможны лишь въ порядкѣ законодательномъ, ибо не будучи предоставлены по закону ни одному изъ органовъ государства, онѣ, заключая въ себѣ распоряженія, противорѣчащія общему закону, ни отъ какой иной власти, кромѣ законодательной, исходить не могутъ.

### § 13. Сложеніе казенныхъ взысканій и дарованіе милостей.

Помимо постановленій, относящихся къ помилованію совершившихъ преступныя дѣянія, ст. 23 Осн. Зак. содержитъ также постановленіе, предоставляющее Государю Императору «сложеніе, въ путяхъ монаршаго милосердія, казенныхъ взысканій и вообще дарованіе милостей въ случаяхъ особыхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ, когда симъ не нарушаются ничьи огражденные закономъ интересы и гражданскія права».

I. Подъ казенными взысканіями разумѣютъ, между прочимъ, подати и налоги, затѣмъ всякаго рода убытки, причиненные казнѣ должностными лицами, наконецъ тѣ суммы, которыя подлежатъ взысканію съ контрагентовъ казны, оказавшихся неисправными. Право слагать всѣ подобнаго рода казенныя взысканія, т. е. отказываться отъ тѣхъ или другихъ суммъ, слѣдующихъ къ поступленію въ государственное казначейство, есть совершенно исключительное полномочіе русскаго Императора. По общему правилу конституціонные монархи такими правами не пользуются [1]). Какъ на аналогичное, но болѣе узкое отступленіе отъ общаго правила, можно указать на то, что прусскій король имѣетъ право сложенія податныхъ взысканій. Это постановленіе, при случаѣ могущее весьма тяжело отразиться на государственномъ бюджетѣ и, что самое существенное, могущее оказаться источникомъ денежныхъ выгодъ для лицъ, приближенныхъ къ Государю, является новшествомъ и для русскаго права: согласно Учр. Гос. Совѣта, издан. 1901 г. (ст. 31 п. 19), дѣла о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій подлежали

---

[1]) Ср. Hatschek. Englisches Staatsrecht, т. II стр. 336. — Ulbrich. Oesterreichisches Verwaltungsrecht, стр. 55.

разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ. Надо впрочемъ отмѣтить, что право Государя на сложеніе своею властью недоимокъ является до нѣкоторой степени спорнымъ: законодательство, дѣйствовавшее въ моментъ изданія Основныхъ Законовъ 23 апр. 1906 г., въ дѣлѣ сложенія казенныхъ взысканій противополагало взысканія вообще податнымъ недоимкамъ и для податныхъ недоимокъ устанавливало спеціальное правило, относившее сложеніе ихъ къ дѣламъ законодательнымъ (Учр. Гос. Сов. изд. 1901 г., ст. 31 п. 19). Такъ какъ вообще новымъ общимъ закономъ не отмѣняется законъ спеціальный, и такъ какъ Осн. Зак. говорятъ только о казенныхъ взысканіяхъ и не говорятъ о недоимкахъ, то возможно и то толкованіе, что право сложенія въ путяхъ Монаршаго милосердія распространяется только на взысканія, за изъятіемъ податныхъ недоимокъ.

II. Постановленіе статьи 23 Осн. Зак. о «дарованіи милостей въ случаяхъ особыхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ, когда симъ не нарушаются ничьи огражденные закономъ интересы и гражданскія права», буквально заимствовано Осн. Законами изъ п. 4 ст. 9 Учр. Канц. по Прин. Прошеній, на Выс. Имя Принос. Смыслъ этого постановленія, редактированнаго не особенно удачно, ибо всякое дѣло можетъ быть подведено подъ дѣйствіе общихъ законовъ, отчасти раскрывается статьями 21 и 22 того же Учрежденія. Эти статьи устанавливаютъ три категоріи подобныхъ милостей: а) дарованіе коихъ сопряжено съ изъятіемъ изъ закона, б) дарованіе коихъ сопряжено съ интересомъ казны и в) всякаго иного рода милости. Изъятія изъ закона властью Государя вообще допускаемы быть не могутъ (за исключеніемъ случаевъ, точно въ законахъ указанныхъ). Дарованіе милостей, сопряженныхъ съ расходомъ казны, въ настоящее время должно быть поставлено въ зависимость отъ того, открытъ ли въ смѣтномъ порядкѣ кредитъ на данный расходъ. Такимъ образомъ теперь могутъ быть признаны сохранившими свое значеніе только тѣ милости, которыя подходятъ подъ третью изъ указанныхъ категорій (а изъ второй категоріи только удовлетворяющія упомянутой оговоркѣ).

Особо отъ этихъ милостей, опредѣляемыхъ приведенною формулою, существуютъ милости, выражающіяся въ выдачѣ единовременныхъ денежныхъ пособій. Пособія эти покрываются изъ источниковъ, особо для сего предназначенныхъ (Учр. Канц. Прош., на Выс. Имя прин., ст. 30). Наконецъ, существовали особыя постоянныя пособія, «въ особливыхъ случаяхъ крайней бѣдности просителей» назначавшіяся по непосредственному усмотрѣнію Государя изъ государственнаго казначейства (та же статья). Очевидно, что въ настоящее время эти пособія точно такъ же могутъ назначаться только въ предѣлахъ суммы, ассигнованной на то по государственной росписи.

## § 14. Форма актовъ верховнаго управленія.

I. Въ нашемъ дореформенномъ правѣ вопросъ о формѣ актовъ Государя, о томъ, какъ выражается послѣдовавшее Высочайшее утвержденіе даннаго распоряженія, былъ однимъ изъ самыхъ запутанныхъ и сложныхъ.

Въ конституціонныхъ государствахъ нормальнымъ видомъ утвержденія монархомъ того или иного акта является подпись монарха, состоящая въ собственноручномъ изображеніи его имени. У насъ въ самодержавную эпоху эта форма Высочайшаго утвержденія была извѣстна, но она не была ни единственною, ни даже наиболѣе употребительною. Она употреблялась на манифестахъ и на именныхъ указахъ. Для дѣлъ законодательныхъ, прошедшихъ черезъ Гос. Совѣтъ, если они не облекались въ форму именного указа, употреблялась формула «Быть по сему», или же для дѣлъ сравнительно менѣе существенныхъ Высочайшее утвержденіе давалось устно и имѣло форму надписи: «Государь Императоръ воспослѣдовавшее мнѣніе въ Общемъ Собраніи Гос. Совѣта о томъ то Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить». Надпись эта подписывалась Предсѣдателемъ Гос. Совѣта [1]).

Дѣла, проходившія черезъ Комитетъ Министровъ, обыкновенно публиковались въ Собраніи Узаконеній и Расп. Правит. съ припискою, никѣмъ не подписанною: «Государь Императоръ въ такой то день на сіе Высочайше соизволилъ». Иногда же Высочайшее утвержденіе на положеніяхъ Комитета Министровъ принимало такую форму: «Государь Императоръ положеніе сіе разсматривать и Высочайше утвердить соизволилъ въ такой то день. Управляющій дѣлами Комитета Министровъ, подпись его». По тѣмъ дѣламъ, которыя докладывались Государю непосредственно отдѣльными министрами, если ими не предлагалось къ подписи Государя готоваго проекта именного указа, Высочайшее утвержденіе выражалось или въ надписи «согласенъ» или, что обозначало то же самое: «с-ъ», или же давалось Государемъ устно, и въ такомъ случаѣ министръ дѣлалъ на докладѣ надпись: «Высочайше утверждено тогда то», или: «Высочайшее соизволеніе послѣдовало тогда то», или какую либо иную съ тѣмъ же смысломъ. Надпись эта министромъ подписывалась. Всѣ эти акты, получавшіе устное Высочайшее утвержденіе, какъ по дѣламъ законодательнымъ (ст. 127 Учр. Гос. Сов. изд. 1901 г.), такъ и по дѣламъ чисто административнымъ, носили наименованіе «объявленныхъ Высоч. повелѣній» или «объявленныхъ указовъ», при чемъ въ виду того, что указы эти не имѣли безусловной доказательной силы того, что волеизъявленіе Государя дѣйствительно послѣдовало, и что содержаніе его передано съ безусловною точностью, были установлены довольно сложныя правила какъ по вопросу о томъ, кто изъ должностныхъ лицъ имѣетъ право объявлять подобные указы (Осн. Зак. изд. 1892 г. ст. 55, прим.), такъ и по вопросу о томъ, по какимъ именно дѣламъ такіе указы вообще допускаются (тамъ же, ст. 66, Учр. Гос. Сов. изд. 1901 г. ст. 128—130). Всѣ эти правила, довольно запутанныя и сложныя, на дѣлѣ мало исполнялись, и форма объявленнаго указа, съ точки зрѣнія даже и канцелярскаго дѣлопроизводства столь несовершенная, была обычною формою Высочайшихъ повелѣній. Пользовались ли этой формою для какихъ либо злоупотребленій и для объявленія повелѣній Государя не

---

[1]) Подробнѣе вопросъ о формѣ санкціи законодательныхъ актовъ въ самодержавную эпоху будетъ разсмотрѣнъ ниже въ связи съ ученіемъ о законѣ и законодательномъ порядкѣ.

того содержанія, которое было доложено Государю, или такого рода повелѣній, которыхъ Государь никогда не постановлялъ, это конечно врядъ ли когда либо можетъ быть теперь выяснено.

II. Наше новое законодательство стало на совершенно иную точку зрѣнія, чѣмъ прежде. Что касается законовъ, то по ст. 67 Учр. Гос. Сов. изд. 1906 г. «законоположенія издаются за собственноручною подписью или утвержденіемъ Императорскаго Величества, съ изъясненіемъ въ нихъ, что они послѣдовали съ одобренія Гос. Совѣта и Гос. Думы. Собственноручное утвержденіе отдѣльныхъ законоположеній выражается словами: Быть по сему». Такимъ образомъ, прежде всего исчезли законы, устно утвержденные Государемъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ законъ опредѣленно различаетъ собственноручную подпись и собственноручное утвержденіе («Быть по сему»). Такимъ образомъ этою статьею устраняется возможность изданія законовъ въ видѣ манифестовъ, указовъ и т. п. Всѣ законы должны быть издаваемы именно въ видѣ законовъ, съ изъясненіемъ, что они послѣдовали съ одобренія Гос. Совѣта и Гос. Думы, и съ собственноручною подписью Государя или надписью Его «быть по сему». Прежняя путаница формъ, одинаково употреблявшихся и для актовъ законодательныхъ, и для актовъ административнаго характера, этимъ устраняется.

Что касается актовъ верховнаго управленія, то тутъ прежде всего существенно то, что всѣ постановленія объ объявленныхъ указахъ изъ закона исчезли. Отсюда надо сдѣлать тотъ выводъ, что этихъ указовъ наше право уже не признаетъ. Этотъ косвенный, но уже и самъ по себѣ убѣдительный выводъ вполнѣ подтверждается ст. 24 Осн. Зак. изд. 1906 г., согласно которой «указы и повелѣнія Государя Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно имъ издаваемые, скрѣпляются предсѣдателемъ Совѣта Министровъ или подлежащимъ министромъ». По установившемуся словоупотребленію «скрѣпа» есть вторая подпись, скрѣпа предполагаетъ наличность первой подписи. Такимъ образомъ нынѣ всѣ акты верховнаго управленія по точному смыслу закона должны быть собственноручно подписываемы Государемъ.

Смыслъ закона въ этомъ отношеніи ясенъ. Что же касается устанавливающейся правительственной практики, то она повидимому колеблется, и старыя формы все еще продолжаютъ примѣняться даже и къ актамъ, новымъ для нашего государственнаго строя.

Относительно тѣхъ указовъ, проекты которыхъ были разсмотрѣны Совѣтомъ Министровъ, нерѣдко употребляется та форма Высочайшаго утвержденія, которая раньше употреблялась для устно утверждавшихся актовъ, и которая не имѣетъ скрѣпы: «Государь Императоръ такого то числа это положеніе Совѣта Министровъ Высочайше утвердить соизволилъ» [1]). Между прочимъ, акты, издаваемые по ст. 87, издавались какъ въ первое междудумье, такъ и во второе въ формѣ устно утвержденныхъ и никѣмъ не скрѣпленныхъ положеній Совѣта Министровъ, по крайней мѣрѣ въ Собраніи Узаконеній они печатаются въ такомъ

---

[1]) Напр. Выс. утв. 19 авг. 1907 г. положеніе о передачѣ горно-техническихъ учебныхъ заведеній въ вѣдѣніе учебнаго отдѣла министерства торговли и пром.

видѣ, что предполагать наличности подписи или скрѣпы нѣтъ никакого основанія, а именно: «Совѣтъ Министровъ полагалъ», и затѣмъ слѣдуетъ текстъ постановленія, послѣ котораго прибавляется: «Государь Императоръ въ такой то день положеніе сіе Высочайше утвердить соизволилъ», и при этомъ не указано ни подписи, ни скрѣпы [1]). Во второе междудумье въ этой формѣ изданы повидимому всѣ постановленія по статьѣ 87 Осн. Зак. Неправильность такой практики не можетъ подлежать ни малѣйшему сомнѣнію. Въ первое междудумье постановленія по ст. 87 Осн. Зак. издавались не только въ формѣ устно утвержденныхъ положеній Совѣта Министровъ, но и въ формѣ Именныхъ указовъ [2]). Эта форма, если только въ текстѣ указа упомянуто, что онъ изданъ по ст. 87 Осн. Зак., и если помимо подписи Государя онъ имѣетъ скрѣпу министра, никакихъ возраженій вызывать не можетъ.

Акты верховнаго управленія, издаваемые по ст. 15 Осн. Зак. по дѣламъ объ объявленіи мѣстностей на военномъ или исключительномъ положеніи, повидимому всегда подписываются Государемъ и носятъ скрѣпу министра, онъ же и предсѣдатель Совѣта Министровъ [3]).

III. По отношенію къ актамъ верховнаго управленія въ настоящее время возникаетъ новое требованіе формальнаго характера, которому не было мѣста въ самодержавную эпоху.

Прежде всякій актъ Государя былъ законенъ; для того, чтобы издать то или другое распоряженіе, Государь не нуждался ни въ какомъ особомъ полномочіи. Въ настоящее время положеніе дѣлъ измѣнилось: Государь можетъ издавать лишь тѣ или другіе указы, на которые онъ уполномоченъ основными законами или на которые будетъ уполномоченъ отдѣльными узаконеніями. Поэтому относительно каждаго акта Государя долженъ ставиться вопросъ, изданъ ли онъ подлежащею властью, имѣлъ ли Государь право на изданіе этого акта, и только въ случаѣ утвердительнаго отвѣта на этотъ вопросъ за даннымъ актомъ можетъ быть признана законная сила. Въ этомъ русскій Императоръ находится въ томъ же положеніи, что и всѣ конституціонные монархи.

Согласно установившейся и по существу дѣла необходимой конституціонной практикѣ, всѣ акты монарховъ всегда носятъ указаніе на тотъ законъ, на основаніи котораго издаются. Что же касается нашей практики, то она колеблется, и на ряду съ весьма значительнымъ количествомъ указовъ, заключающихъ въ себѣ ссылку на ту статью Осн. Зак., въ силу которой они издаются, можно было бы привести не мало указовъ и такихъ, гдѣ подобной ссылки нѣтъ [4]).

---

[1]) Таковы напр. постановленія второго междудумья, Выс. утвержденныя въ 1907 г.: 14 іюля (собр. узак., ст. 1205), 11 авг. (ст. 1236), 17 авг. (ст. 1149), 12 сент. (ст. 1150) и др. Изъ постановленій, изданныхъ въ первое междудумье, такую же форму имѣютъ постановленія 1906 г.: 16 авг. (ст. 1361), 27 августа (ст. 1982), 14 сент. (ст. 1721), 21 окт. (ст. 1933) и друг.

[2]) Напр. указъ 27 августа 1906 г. (Собр. Узак., ст. 1399), 19 сент. (ст. 1622) и мн. друг.

[3]) Такъ напр. Выс. утв. 15 сент. 1907 г. положеніе Совѣта Министровъ (Собр. Узак., ст. 1204) и нѣсколько указовъ, помѣченныхъ 31 окт. 1907 г.

[4]) Напр. нѣтъ ссылки на законъ въ большинствѣ тѣхъ указовъ, которые издаются на основаніи ст. 15 Осн. Зак. См. предыдущую выноску.

## § 15. Скрѣпа министрами актовъ главы государства.

I. Во Франціи, а также во многихъ государствахъ Германіи еще въ эпоху неограниченной монархіи существовало то требованіе, чтобы каждое распоряженіе монарха скрѣплялось, контрасигнировалось какимъ либо министромъ. Эта скрѣпа имѣла значеніе удостовѣренія подлинности акта [1]).

Англійское право придало скрѣпѣ министровъ иное значеніе: согласно англійскимъ представленіямъ, всякое распоряженіе короля должно быть скрѣплено какимъ либо министромъ, который тѣмъ самымъ, что онъ скрѣпляетъ это распоряженіе, принимаетъ на себя отвѣтственность за него. Король можетъ предложить скрѣпить данное свое распоряженіе любому министру; если тотъ не согласится, считая актъ незаконнымъ или политически нецѣлесообразнымъ, можетъ предложить другому; если не согласится скрѣпить ни одинъ, можетъ ихъ уволить [2]), можетъ выискать и назначить министромъ такое лицо, которое согласится скрѣпить это распоряженіе, но пока такого министра не нашлось, королевское распоряженіе никѣмъ не можетъ быть приведено въ исполненіе именно потому, что нѣтъ лица, которое за него было бы отвѣтственно. Пока этой скрѣпы нѣтъ, королевское распоряженіе исполненію не подлежитъ. Это ученіе воспринято у Англіи всѣми конституціонными странами.

По вопросу о томъ, всѣ ли распоряженія короля требуютъ контрасигнированія отвѣтственнымъ министромъ, между отдѣльными государствами существуетъ извѣстное разнообразіе. По англійскому праву всякій разъ, когда есть подпись короля, должна быть и скрѣпа министра [3]); актовъ, не относящихся къ частной жизни короля, безъ скрѣпы вообще быть не можетъ. По французскому праву всѣ акты президента республики нуждаются въ скрѣпѣ, только заявленіе президента о выходѣ его въ отставку дѣйствительно безъ контрасигнированія, ибо это его личный, а не должностной актъ [4]). Въ германскомъ правѣ признается рядъ актовъ главы государства, не нуждающихся въ скрѣпѣ. Таковъ актъ о пожалованіи орденовъ, дворянства, акты, въ которыхъ выражаются личныя мнѣнія монарха (куда относятся, напримѣръ, посланія королей ландтагамъ), и, наконецъ, акты по командованію арміей, но не акты военной администраціи [5]). Не требуется скрѣпы при актахъ военнаго командованія также въ Норвегіи (конст. ст. 31) и въ Швеціи (конст., ст. 38).

Особое затрудненіе возбуждаетъ вопросъ о скрѣпѣ актовъ о назначеніи новаго министерства. Старые писатели находили это излишнимъ и невозможнымъ [6]). Конституція Ольденбурга (1852 г.)

---

[1]) Esmein. Eléments de droit constitutionnel. 1906 г. стр 115 — Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1905, стр. 248.

[2]) Шведская конституція, ст. 38, постановляетъ, что министръ, отказывающій королю въ скрѣпѣ, выходитъ въ отставку, сохраняя свое содержаніе, пока правильность его дѣйствій не будетъ разсмотрѣна ригсдагомъ.

[3]) A. Todd. Le gouvernement parlementaire en Angleterre, фр. перев. 1900. Томъ I, стр. 128, 134.

[4]) Esmein, op. cit., 566—L. Duguit. Droit constitutionnel. 1907, стр. 1047.

[5]) Meyer—Anschütz, op. cit., стр. 249. — A. Arndt. Verfassung des Deutschen Reichs, 1907, стр. 168.—Gaupp. Das Staatsrecht des Königreichs Würtemberg. 1895, стр. 61.

[6]) H. Zöpfl. Allgemeines Staatsrecht. Томъ II, 1856 г., стр. 533.

и § 67 франц. конст. 1848 года прямо говорятъ, что при назначенiи министровъ контрасигнированiя не требуется. Но утвержденiе, что скрѣпа не нужна, такъ какъ ничего незаконнаго при назначенiи министра не можетъ быть совершено, конечно, невѣрно: мыслимо, напримѣръ, назначенiе на должность министра лица, которое въ силу состоявшагося уголовнаго приговора лишено права поступать на государственную службу. Что же касается практическаго затрудненiя, то актъ о назначенiи новыхъ министровъ, если мѣняется все министерство, скрѣпляется въ Германiи и Англiи новыми министрами, которые принимаютъ на себя отвѣтственность за увольненiе прежнихъ министровъ [1]), а во Францiи—министрами, выходящими въ отставку [2]).

II. Въ Россiи требованiе контрасигнированiя министровъ появляется еще въ самодержавную эпоху, хотя и въ связи съ предполагавшимися тогда реформами конституцiоннаго характера, а именно въ Учр. Мин. 25 iюня 1811 г., составлявшемъ часть общаго плана «государственнаго образованiя» Сперанскаго, въ статьяхъ 285 и 286, входившихъ въ тотъ отдѣлъ учрежденiя, гдѣ говорилось объ отвѣтственности министровъ. Нынѣ эти статьи вошли въ дѣйствующiй Сводъ Законовъ въ видѣ статей 214 и 215 Учрежденiя Министровъ (томъ I, ч. 2, изд. 1892 г.), точно такъ же въ главу объ отвѣтственности министровъ. Въ этихъ статьяхъ о скрѣпѣ министра говорится довольно неопредѣленно: «Не вмѣняются сверхъ того въ отвѣтственность тѣ распорядительныя мѣры, кои по особеннымъ Высочайшимъ повелѣнiямъ безъ скрѣпы (контрасигнированiя) министра доставлены будутъ къ его исполненiю» (ст. 214), и: «во всѣхъ прочихъ распорядительныхъ и исполнительныхъ мѣрахъ, подписанныхъ министромъ или имъ скрѣпленныхъ (контрасигнированныхъ), министръ отвѣтствуетъ на точномъ основанiи правилъ, въ ст. 208 изображенныхъ» (ст. 215).

Изъ этихъ статей можно вывести два заключенiя. Во первыхъ, что скрѣпа требовалась [3]) не для всѣхъ актовъ монарха, но только для мѣръ распорядительныхъ и исполнительныхъ, т. е. для мѣръ административнаго характера, и что такимъ образомъ для законодательныхъ актовъ, а равно и для тѣхъ судебныхъ актовъ, которые въ то время могли еще исходить отъ Государя, скрѣпы не требовалось вовсе. Во вторыхъ, изъ точнаго смысла ст. 214 видно, что по особеннымъ Высочайшимъ повелѣнiямъ распорядительныя мѣры могли быть доставляемы къ министрамъ и безъ скрѣпы какого либо министра. Зачѣмъ именно требовалась скрѣпа въ тѣхъ случаяхъ, когда она требовалась, это ясно видно изъ того мѣста въ системѣ закона, въ какомъ объ этой

---

[1]) Meyer-Anschütz, op. cit., стр. 249.—Todd. Le gouvernement parlementaire en Angleterre, т. I, стр. 175.

[2]) Esmein, op. cit., стр. 685.—Ср. греческую констит., статья 30.

[3]) Статья 214 Учр. Мин., согласно которой мѣры распорядительныя могли быть доставляемы министру лишь «по особеннымъ Высочайшимъ повелѣнiямъ», и ст. 215, говорившая о «всѣхъ прочихъ распорядительныхъ и исполнительныхъ мѣрахъ», какъ о мѣрахъ «имъ подписанныхъ или имъ скрѣпленныхъ»—были дѣйствующимъ русскимъ закономъ съ 1811 г. Поэтому, вопреки мнѣнiю М. Б. Горенбера («Право», 1907 г. № 44, стр. 2813), изъ этихъ статей обязателенъ тотъ выводъ, что скрѣпа министровъ у насъ требовалась еще и при самодержавномъ режимѣ. Это требованiе допускало изъятiя (ст. 214 Учр. Мин.), но было общимъ правиломъ.

скрѣпѣ министровъ говорилось и говорится, а именно въ главѣ «объ отвѣтственности министровъ». Что касается степени отвѣтственности, создаваемой скрѣпою, то статья 215 Учр. Мин. прямо отсылаетъ къ статьѣ 208, а въ той устанавливались основанія отвѣтственности за личныя дѣйствія министровъ. Такимъ образомъ за акты Государя, имъ скрѣпленные, министръ по буквѣ нашего закона, дѣйствовавшаго и до 1906 г., отвѣчалъ такъ же, какъ и за свои собственные.

Однако, эти постановленія закона, неясно изложенныя, фактически лишены были всякаго значенія въ силу того, что находились въ прямомъ противорѣчіи съ тѣмъ основнымъ началомъ дѣйствовавшаго русскаго права, что безотвѣтственность Государя покрывала собою всѣхъ исполнителей его воли, въ чемъ бы она ни заключалась. На дѣлѣ эти статьи, требовавшія скрѣпы, забылись, и скрѣпы министровъ на распорядительныхъ и исполнительныхъ актахъ верховной власти никогда не было [1]), и само собою разумѣется, что за все время существованія этихъ статей не было и (въ силу ст. 203 Учр. Мин. и ст. 340 Ул. о Нак.) не могло было бы быть и случая привлеченія министра къ отвѣтственности за незаконное содержаніе скрѣпленнаго имъ акта верховной власти.

III. Нынѣ дѣйствующее право восприняло конституціонное ученіе о скрѣпѣ министровъ, какъ обязательномъ условіи для всѣхъ актовъ монарха. Ст. 24 Осн. Зак. говоритъ: «указы и повелѣнія Государя Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно имъ издаваемые, скрѣпляются предсѣдателемъ Совѣта Министровъ или подлежащимъ министромъ, либо главноуправляющимъ отдѣльною частью и обнародываются Правит. Сенатомъ». Засимъ, ст. 65 учр. Гос. Совѣта говоритъ, что «законоположенія скрѣпляются государственнымъ секретаремъ съ указаніемъ мѣста и времени ихъ утвержденія». Такимъ образомъ скрѣпа требуется и для законодательныхъ, и для административныхъ актовъ Государя. Судебныхъ въ настоящее время не существуетъ.

Такимъ образомъ теперь статью 214 Учр. Мин. изд. 1892 г., говорящую о мѣрахъ распорядительныхъ, по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ доставляемыхъ министру для исполненія безъ скрѣпы, надо толковать въ томъ смыслѣ, что это Высочайшія распоряженія, не вовсе лишенныя скрѣпы, но скрѣпленныя предсѣдателемъ Совѣта Министровъ, который одинъ помимо подлежащаго министра можетъ скрѣпить актъ Государя. По продолженію къ Своду Законовъ изданія 1906 г. эта статья 214 показана изъ Свода «исключенною». Это кодификаціонная ошибка: къ исключенію этой статьи основанія нѣтъ, она и теперь сохранила силу, хотя до нѣкоторой степени и измѣнила свой первоначальный смыслъ. На современномъ значеніи этой статьи мы еще остановимся ниже.

Но одна категорія актовъ Государя можетъ возбудить сомнѣніе по вопросу, нуждается ли она въ скрѣпѣ министровъ, а

---

[1]) Но существовали нѣкоторыя категоріи Высочайшихъ актовъ, на которыхъ контрасигнатура всегда была. Это, между прочимъ, грамоты о пожаловани орденовъ высшихъ степеней.

именно — Высочайшіе манифесты [1]). Они не всегда изложены въ видѣ повелѣнія и по формѣ противополагаются указамъ; поэтому можно было бы утверждать, что статья 24 Осн. Зак., говорящая о скрѣпѣ указовъ и повелѣній Государя, какъ будто къ нимъ непримѣнима. По этому поводу надлежитъ принять во вниманіе, что, во первыхъ, скрѣпа министра есть такое требованіе конституціоннаго строя, отъ котораго могутъ быть дѣлаемы тѣ или другія отступленія, но эти отступленія должны быть выражены въ законѣ, не могутъ въ немъ подразумѣваться, и всякое сомнѣніе въ законѣ должно было бы толковаться въ томъ смыслѣ, что скрѣпа требуется. Во вторыхъ, надо признать, что самое сомнѣніе тутъ врядъ ли можетъ имѣть мѣсто. Статья 24 говоритъ, что «указы и повелѣнія Государя Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно имъ издаваемые», нуждаются въ скрѣпѣ. Манифестъ именно и является актомъ, непосредственно издаваемымъ Государемъ. Вопросъ, имѣется ли здѣсь повелѣніе, или не имѣется, почти во всѣхъ случаяхъ долженъ разрѣшаться положительно, ибо актъ, исходящій отъ верховной власти, всегда заключаетъ въ себѣ какое либо волеизъявленіе, установленіе факта, которые именно потому, что исходятъ отъ верховной власти, являются повелѣніями. Даже какой либо манифестъ, сообщающій всѣмъ вѣрноподаннымъ о рожденіи новаго члена Императорской Фамиліи, и тотъ заключаетъ повелѣніе признавать этого новорожденнаго членомъ этой Фамиліи и присваиваетъ ему всѣ права, сопряженныя съ этимъ званіемъ. Такимъ образомъ надо придти къ заключенію обратному тому, какого держится современная практика, а именно, что и манифесты тоже нуждаются въ скрѣпѣ министра.

Отличительною особенностью русскаго законодательства по вопросу о скрѣпѣ является то, что русскій законъ требуетъ скрѣпы или предсѣдателя Совѣта Министровъ, или «подлежащаго» министра, тогда какъ западное право требуетъ скрѣпы какого либо министра. Другою отличительною чертою русскаго права является то, что въ законѣ не указаны послѣдствія отсутствія скрѣпы. Западныя конституціи говорятъ, что актъ монарха, пока онъ не имѣетъ скрѣпы министра, недѣйствителенъ, или (что точнѣе) не подлежитъ исполненію. У насъ никакого подобнаго постановленія нѣтъ. На Западѣ такимъ образомъ требованіе скрѣпы является нормою перфектною, у насъ имперфектною. Быть можетъ, именно поэтому, несмотря на категорическое требованіе закона, и въ настоящее время, какъ въ самодержавную эпоху, фактически скрѣпы на актахъ Государя обыкновенно не бываетъ.

Что касается законовъ, то единственный законъ, принятый первою Думою, а именно законъ 3 іюня 1906 г. о сверхсмѣтномъ ассигнованіи на продовольственныя нужды, носитъ скрѣпу государственнаго секретаря, но вопреки точному и не возбуждающему ни малѣйшаго сомнѣнія смыслу ст. 65 Учр. Гос. Сов., говорящей что законоположенія «скрѣпляются» гос. секретаремъ, этотъ законъ ниже отмѣтки Государя «быть по сему» носитъ ука-

---

[1]) Напр. манифестъ 3 іюня 1907 г. о роспускѣ второй Думы и о новомъ избирательномъ законѣ никѣмъ не скрѣпленъ. Указъ же того же числа объ этомъ законѣ скрѣпленъ.

заніе: «подписалъ государственный секретарь баронъ Искуль». Почему не «скрѣпилъ», объяснить невозможно [1]).

Что касается актовъ верховнаго управленія, то они часто не носятъ указанія на скрѣпу министра, какъ то можно усмотрѣть изъ «Правительственнаго Вѣстника», гдѣ они печатаются почти ежедневно [2]). Даже такое распоряженіе, какъ роспускъ первой Думы отъ 8 іюля 1906 г., и то напечатано безъ скрѣпы какого либо министра. Это нарушеніе Основныхъ Законовъ было въ свое время отмѣчено въ повременной печати и вызвало, если не ошибаемся, офиціозное разъясненіе, что скрѣпа собственно была на подлинномъ актѣ, но что она не напечатана въ Собраніи Узаконеній, чего по закону и не требуется. Такое объясненіе обнаруживаетъ полное непониманіе самаго существа и политическаго значенія скрѣпы. Публикація скрѣпы необходима для общественнаго контроля надъ тѣмъ, что она дѣйствительно имѣется. Иначе всегда возможно предположеніе, что ея нѣтъ; возможно также, что она сегодня есть, завтра ея нѣтъ, и она мало по малу, незамѣтно для публики и для самого Государя выйдетъ еще разъ изъ употребленія, какъ уже вышла послѣ изданія Учр. Мин. 1811 г.. Министрамъ всегда удобнѣе не скрѣплять распоряженій. Во всякомъ случаѣ скрѣпа для нихъ лишь основаніе для отвѣтственности, т. е. извѣстный рискъ, рискъ если не реальной отвѣтственности, то хотя бы непріятныхъ разговоровъ и запросовъ въ Думѣ [3]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ съ политической точки зрѣнія публикація скрѣпы министра необходима и потому, что одною изъ цѣлей скрѣпы, въ политическомъ отношеніи, быть можетъ, наиболѣе существенною, является перенесеніе отвѣтственности за данную мѣру передъ общественнымъ мнѣніемъ съ Государя на министровъ. Существеннѣйшія политическія соображенія требуютъ безотвѣтственности монарха, и притомъ не только передъ уголовнымъ судомъ, но, что конечно въ практическомъ отношеніи гораздо существеннѣе, передъ осужденіемъ общественнаго мнѣнія. Въ непопулярной или въ незаконной мѣрѣ, исходящей отъ Государя, но скрѣпленной министромъ, общественное мнѣніе всегда обвинитъ министра, и такимъ образомъ Государь останется внѣ сужденія.

Каковы юридическія послѣдствія скрѣпы для скрѣпившаго министра? По статьѣ 214 Учр. Мин. изд. 1892 г., не вмѣняются въ отвѣтственность «тѣ распорядительныя мѣры, кои по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ безъ скрѣпы (контрасигнированія) министра будутъ доставлены къ его исполненію». Такимъ образомъ исполненіе Высочайшаго повелѣнія, скрѣпленнаго предсѣдателемъ Совѣта Министровъ и доставленнаго для исполненія подлежащему министру, не вмѣняется ему въ вину. Очевидно,

---

[1]) Законъ, принятый второй Думою и Выс. утв. 31 мая 1907 г. объ ассигнованіи средствъ, необходимыхъ для завершенія продовольственной компаніи 1906—1907 гг., «скрѣпленъ» барономъ Искулемъ. Законы, изданные во время третьей Думы, всѣ имѣютъ скрѣпу государственнаго секретаря.

[2]) На ряду съ этимъ можно указать и цѣлый рядъ Высочайшихъ актовъ, имѣющихъ скрѣпу. Напр. указы, напечатанные въ Собр. Узак. 1907 г., № 109 стр. 909—913.

[3]) Указъ о роспускѣ второй Думы (Собр. Узак. 3 іюня 1907 г. стр. 844) скрѣпленъ предсѣдателемъ Совѣта Министровъ.

что отвѣтственность падаетъ на предсѣдателя Совѣта Министровъ. Положеніе вещей несомнѣнно не вполнѣ правильное, ибо, поскольку отвѣтственность обусловливается противозаконностью даннаго Высочайшаго повелѣнія, отвѣтственность эта можетъ при случаѣ падать на всѣхъ, кто его исполнялъ, въ томъ числѣ и на министра, его исполнившаго, хотя и не скрѣпившаго.

Статья 215 Учр. Мин. изд. 1892 г. продолжаетъ: «во всѣхъ прочихъ» (т. е. не въ тѣхъ дѣлахъ, гдѣ Высочайшее повелѣніе доставлено министру для исполненія безъ его скрѣпы) «распорядительныхъ и исполнительныхъ мѣрахъ, подписанныхъ министромъ или имъ скрѣпленныхъ (контрасигнированныхъ), министръ отвѣтствуетъ на точномъ основаніи правилъ, въ ст. 208 изображенныхъ». Въ этой статьѣ по продолженію Свода Законовъ 1906 г. слово «прочихъ» показано исключеннымъ. Это, очевидно, обусловливается тѣмъ, что показана исключенною и ст. 214, съ которою слово «прочихъ» стоитъ въ связи. Если же признать, что ст. 214 исключенію въ кодификаціонномъ порядкѣ не подлежитъ [1]), то исключеніе этого слова тоже надо признать неправильнымъ. Ст. 208 Учр. Мин., на которую ссылается ст. 215, постановляетъ: «предметы отвѣтственности министровъ суть двухъ родовъ: 1) когда министръ, превысивъ предѣлы своей власти, постановитъ что либо въ отмѣну существующихъ законовъ, уставовъ или учрежденій, или же собственнымъ своимъ дѣйствіемъ, и миновавъ порядокъ, для сего установленный, предпишетъ къ исполненію такую мѣру, которая требуетъ новаго закона или постановленія; 2) когда министръ, оставивъ власть, ему данную, безъ дѣйствія, небреженіемъ своимъ попуститъ важное злоупотребленіе или государственный ущербъ».

Такимъ образомъ, по поводу скрѣпы министра законъ ссылается на ту статью, которая устанавливаетъ отвѣтственность за собственныя дѣйствія министра. Вполнѣ согласно съ этимъ закономъ, ст. 215 говоритъ о «мѣрахъ, подписанныхъ министромъ или имъ скрѣпленныхъ», очевидно, вполнѣ ихъ отождествляя, поскольку вопросъ идетъ объ отвѣтственности за тѣ и другія [2]). Коль скоро такимъ образомъ въ смыслѣ отвѣтственности министра закономъ вполнѣ отождествляются мѣры, министромъ скрѣпленныя (контрасигнированныя), съ собственными дѣйствіями министра, то отсюда слѣдуетъ придти къ тому выводу, что по поводу актовъ Высочайшей власти, скрѣпленныхъ даннымъ министромъ, ему можетъ быть сдѣланъ запросъ въ Думѣ или Гос. Совѣтѣ. Запросъ этотъ по отношенію къ личной отвѣтственности министра можетъ повести къ тѣмъ же самымъ послѣдствіямъ, что и запросъ о собственныхъ дѣйствіяхъ этого министра.

Что отвѣтственность министровъ у насъ вообще поставлена крайне неудовлетворительно, это другой вопросъ. Но надо признать, что она поставлена одинаково какъ по отношенію къ личнымъ дѣйствіямъ министровъ, такъ и по отношенію къ актамъ верховной власти, ими скрѣпленнымъ.

---

[1]) См. выше, стр. 223.

[2]) По существу же акты эти различны: министръ, скрѣпивъ актъ монарха, становится соучастникомъ акта, но актъ остается актомъ монарха и не становится актомъ министра (напр. въ отношеніи порядка обжалованія).

# ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

## Престолонаслѣдіе.

### § 1. Порядокъ преемства престола.

I. Россія—монархія наслѣдственная [1]).

Порядокъ перехода престола въ порядкѣ наслѣдованія, опредѣленномъ закономъ, не есть единственный способъ, извѣстный исторіи. Помимо монархій наслѣдственныхъ существовали монархіи избирательныя и монархіи завѣщательныя.

Къ числу избирательныхъ монархій въ свое время относились Священная Римская Имперія Германскаго народа, Венгрія (приблизительно до конца XVII в.), Польша, Церковная Область, пока она существовала въ качествѣ отдѣльнаго государства, т. е. до 1870 г. Изъ болѣе раннихъ государствъ къ числу монархій избирательныхъ можно отнести Французскую монархію временъ Капетинговъ, Англію, начиная со временъ англо-саксонской монархіи; избирательный характеръ монархіи признавался до Эдуарда I (1272—1307), потомъ короли начали вступать на престолъ непосредственно послѣ смерти своего предшественника, но въ церемоніалѣ коронаціи все еще до Генриха VIII (1509—1547) указывалось на то, что король избранъ тремя сословіями государства. При Генрихѣ VIII былъ изданъ законъ, который опредѣлилъ порядокъ законнаго преемства престола наслѣдниками Генриха [2]). Избирательный порядокъ преемства престола господствовалъ и въ Россіи въ XVII в.: Михаилъ Федоровичъ избранъ былъ соборомъ, соборомъ же утверждено и вступленіе на престолъ Алексѣя Михаиловича; соборомъ же были избраны и Іоаннъ, и Петръ [3]).

Избирательная форма преемства престола, несмотря на тѣ выгоды, которыя она повидимому представляетъ, создавая возможность приглашенія на престолъ «достойнѣйшаго», на дѣлѣ оказывается сопряженною и съ существенными практическими неудобствами, открывая широкое поле для интригъ, для всякаго рода происковъ; престолъ столь лакомая приманка для честолюбій, что для достиженія его многіе готовы рѣшительно ни передъ чѣмъ не останавливаться. Что же касается качествъ лицъ избираемыхъ, то практика показала, что выборы всегда находятся подъ столь сильнымъ вліяніемъ всевозможныхъ побочныхъ соображеній, что по своимъ достоинствамъ избранные

---

[1]) Выраженія: „наслѣдованіе“ престола, переходъ государства или престола отъ одного лица къ другому „по наслѣдству“ все еще исходятъ изъ патримоніальныхъ представленій о государствѣ, какъ объ объектѣ чьихъ-либо наслѣдственныхъ правъ. Теперь, когда государство не есть объектъ власти, и монархъ сталъ однимъ изъ органовъ государства, слѣдовало бы говорить не о порядкѣ „наслѣдованія престола“, а о порядкѣ «вступленія на престолъ». Ср. Walz. Staatsrecht des Grossherzogthums Baden. 1909, стр. 41.

[2]) Todd. Le gouvernement parlementaire en Angleterre. Томъ I, стр. 21—24.—Hatschek. Englisches Staatsrecht, томъ I, стр. 589—608.

[3]) Ключевскій. Томъ I, стр. 150—151.

монархи на дѣлѣ были ничѣмъ не лучше тѣхъ, которые были возведены на престолъ случайностью рожденія [1]).

Практически избирательныя монархіи рано или поздно превращались въ монархіи наслѣдственныя или въ силу закона (какъ это было въ Англіи), или фактически, какъ это было у франковъ въ эпоху Капетинговъ или въ Германской Имперіи, гдѣ съ 1438 г. до самаго конца Имперіи (1806) престолъ переходилъ по наслѣдству въ домѣ Габсбурговъ, или въ Польшѣ, гдѣ престолъ фактически сохранялся за Ягеллонами [2]).

Что касается монархій завѣщательныхъ, то подъ ними разумѣютъ такую форму правленія, когда престолъ переходитъ лицу, указанному послѣдне-царствовавшимъ государемъ. Порядокъ этотъ примѣнялся въ Россіи въ XVI в. [3]) и затѣмъ въ XVIII в. [4]). Этотъ порядокъ открываетъ широкое поле дворцовымъ интригамъ, и нецѣлесообразность этого способа преемства престола достаточно обнаруживается русскою исторіею XVIII в.

Наслѣдственная монархія предполагаетъ опредѣленный, закономъ установленный порядокъ преемства престола. Этотъ порядокъ можетъ быть тотъ же самый, какой въ данной странѣ существуетъ для наслѣдованія вообще, а можетъ быть и спеціальнымъ порядкомъ наслѣдованія, установленнымъ именно для перехода короны. Первая система принята въ Англіи [5]). При патримоніальномъ взглядѣ на государство она является самою естественною. Вторая существуетъ въ германскихъ странахъ. Установленіе для преемства престола особаго порядка наслѣдованія въ германскихъ странахъ объясняется тѣмъ, что, начиная со Среднихъ Вѣковъ, княжескія семьи признавались неподчиненными общему (римскому) праву, взаимныя отношенія членовъ княжескихъ семей опредѣлялись въ силу автономіи, признававшейся за этими семьями, особенными семейными статутами, семейными законами, Hausgesetze, Erbverbrüderungen, устанавливавшимися или главою данной семьи единолично, или по соглашенію съ ея полноправными членами. Такимъ образомъ на ряду съ общимъ правомъ возникло «княжеское частное право», «Privatfürstenrecht» [6]), опредѣляющее между прочимъ порядокъ наслѣдованія имуществъ данной семьи, въ томъ числѣ и порядокъ наслѣдованія государства [7]).

---

[1]) Изъ противниковъ избирательной монархіи по соображеніямъ принципіальнымъ можно указать на Waitz. Die Politik, 1862, стр. 135 сл.—Одинокимъ, но ревностнымъ сторонникомъ избир. монархіи является Sismonde de Sismondi.

[2]) Кутшеба. Исторія общественно-государственнаго строя Польши, стр. 97—98.

[3]) Ключевскій, томъ I, стр. 150—151.

[4]) Градовскій. Начала, томъ I, стр. 175—177.

[5]) Hatschek, томъ I, стр. 590—594.

[6]) Zöpfl. Allgemeines und deutsches Staatsrecht, томъ I, стр. 586—591.—Текстъ и исторію этихъ семейныхъ законовъ царствующихъ династій даетъ H. Schulze. Die Hausgesetze der deutschen Fürstenhäuser. I—III. 1862—1888.—Ср. Rehm. Modernes Füstenrecht. 1904. — Meyer-Anschütz, стр. 250—259.

[7]) Помимо вопроса о порядкѣ преемства, гражданское право оказывало, а частью еще и оказываетъ извѣстное вліяніе на пониманіе самаго существа права престолонаслѣдія. Это право можетъ конструироваться, какъ совокупность нормъ публично-правовыхъ, при чемъ законъ устанавливаетъ квалификацію того лица, къ которому переходитъ престолъ; но въ свое время это

II. Нашъ законъ о престолонаслѣдіи по своей первоначальной формѣ и по своему содержанію и структурѣ вполнѣ подходитъ подъ германскіе «семейные законы». Законъ этотъ былъ составленъ 4 января 1788 г. Императоромъ Павломъ Петровичемъ, тогда еще наслѣдникомъ престола, совмѣстно съ его супругою, Маріею Феодоровною, по образцу семейныхъ законовъ голштейнъ-готорпскаго, или ольденбургскаго дома, къ которому принадлежалъ по рожденію и самъ Павелъ Петровичъ. Затѣмъ, по вступленіи на престолъ Павла Петровича, этотъ актъ еще разъ былъ утвержденъ и былъ опубликованъ 5 апрѣля 1797 г., въ день коронаціи Павла I.

По существу своему это не семейный договоръ, ибо второе утвержденіе его, когда онъ собственно и получилъ силу закона, дано единолично Павломъ: но по типу, по основному своему содержанію это «семейный законъ», семейный статутъ, устанавливающій для царствующей «княжеской» династіи особое право семейныхъ отношеній, особое имущественное положеніе каждаго члена «фамиліи» и особый отъ общаго права порядокъ наслѣдованія престола. Но этотъ законъ, первоначально имѣвшій характеръ «семейнаго закона», съ теченіемъ времени, сохранивъ свое содержаніе, измѣнилъ и свою редакцію, и свой характеръ.

Постановленія закона Павла Петровича, изложенныя въ видѣ повѣствованія, строго казуистично, примѣнительно къ тому состоянію его семьи, которое тогда было на лицо, въ Сводѣ были разбиты на отдѣльныя статьи, были перередактированы, причемъ имъ былъ сообщенъ общій, абстрактный характеръ.

Въ 1842 г. эта редакція еще разъ была нѣсколько измѣнена [1]) и въ такомъ видѣ сохранилась до изданія Основныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 г. При этомъ въ составѣ Основныхъ Законовъ, дѣйствовавшихъ до 1906 г., законы о престолонаслѣдіи занимали нѣсколько своеобразное мѣсто: по ст. 17 Осн. Зак. изд. 1892 г., «Императоръ или Императрица, престолъ наслѣдующіе, при вступленіи на оный и при мѵропомазаніи, обязуются свято наблюдать вышепостановленные законы о наслѣдіи престола». Такимъ образомъ этимъ законамъ была присвоена особая неприкосновенность.

При изданіи Осн. Зак. 1906 г. юридическая природа законовъ о престолонаслѣдіи измѣнилась: согласно ст. 24 Осн. Зак. 23 апр. 1906 г., постановленія о порядкѣ наслѣдія престола «сохраняютъ силу Законовъ Основныхъ». Какъ мы видѣли, это правило измѣняетъ силу постановленій о порядкѣ наслѣдія престола въ томъ отношеніи, что эти постановленія отнынѣ мо-

---

право почти повсемѣстно понималось, какъ право чисто гражданское, какъ право на наслѣдованіе въ извѣстномъ имуществѣ. Въ современной Германіи господствуетъ такъ называемая «смѣшанная система»: законы, опредѣляющіе порядокъ престолонаслѣдія, обыкновенно признаются государственными законами (хотя бы по своему происхожденію это и были «законы семейные»), но вмѣстѣ съ тѣмъ въ Германіи продолжаютъ высказываться взгляды, что у всего царствующаго дома есть права на престолъ, и что законъ, изданный помимо всѣхъ членовъ этого дома, не можетъ лишать ихъ принадлежащихъ имъ правъ.—Ср. Meyer-Anschütz, стр. 252, вын.

[1]) Измѣненія эти состояли въ томъ, что въ статьяхъ 9, 10 и 11 изд. 1842—1892 гг. (по изд. 1906 г. ст. 31, 32 и 33) прибавлено слово „Родоначальника", а въ ст. 13 (по новому изданію 35) въ послѣдней строчкѣ прибавлены слова „за симъ".

гутъ быть измѣняемы въ общемъ законодательномъ порядкѣ, но не иначе, какъ по почину Государя [1]).

Юридическая природа законовъ о престолонаслѣдіи представляетъ у насъ, какъ уже сказано, еще ту особенность, что, согласно ст. 39 Осн. Зак., «Императоръ или Императрица, престолъ наслѣдующіе, при вступленіи на оный и при мνропомазаніи обязуются свято наблюдать вышепостановленные законы о наслѣдіи престола». Это правило, заимствованное изъ акта Императора Павла, никогда однако въ точности не соблюдалось, и почти всѣ Государи вносили тѣ или иныя дополненія въ дѣйствующіе законы о престолонаслѣдіи и измѣняли ихъ редакцію (напр. при включеніи въ Сводъ Законовъ), чѣмъ конечно въ томъ или другомъ отношеніи измѣнялось и самое содержаніе этихъ законовъ.

При обозрѣніи существа дѣйствующихъ правилъ о престолонаслѣдіи надлежитъ остановиться, во первыхъ, на установленіи того круга лицъ, которыя вообще могутъ быть призваны къ наслѣдію престола, а во вторыхъ, на томъ порядкѣ, въ какомъ они должны призываться.

III. Что касается прежде всего круга лицъ, вообще имѣющихъ право при тѣхъ или иныхъ условіяхъ на призваніе на престолъ, то, согласно ст. 25 Осн. Зак. изд. 1906 г., «Императорскій Всероссійскій престолъ есть наслѣдственный въ нынѣ благополучно царствующемъ Императорскомъ Домѣ». Понятіе Императорскаго Дома раскрывается ст. 126 Осн. Зак.: «всѣ лица, происшедшія отъ Императорской Крови въ законномъ, дозволенномъ царствующимъ Императоромъ бракѣ, съ лицомъ соотвѣтственнаго по происхожденію достоинства, признаются Членами Императорскаго Дома». Такимъ образомъ, для того, чтобы принадлежать къ Императорскому Дому и имѣть право на наслѣдованіе престола, необходимо принадлежать къ нему «по крови». Этимъ исключаются всѣ усыновленные, всѣ лица, состоящія не въ кровномъ родствѣ, а въ свойствѣ, наконецъ всѣ лица, вошедшія въ Императорскую Фамилію путемъ брака съ ея членомъ [2]).

Чтобы происхожденіе по крови сообщало права члена Имп. Фамиліи, необходимо происходить отъ брака, удовлетворяющаго нѣкоторымъ спеціальнымъ условіямъ, помимо общихъ условій законности брака, установленныхъ общими гражданскими (и церковными) законами. Этими спеціальными условіями являются 1) согласіе царствующаго Императора, 2) соотвѣтственное происхожденіе лица, вступившаго въ бракъ съ особою Императорскаго Дома, и 3) православное вѣроисповѣданіе невѣсты. Значеніе этихъ условій нѣсколько разное.

1. Дозволеніе Императора на вступленіе въ бракъ есть условіе необходимое: согласно ст. 183 Осн. Зак. изд. 1906 г., «на бракъ каждаго лица Имп. Дома необходимо соизволеніе царствующаго Императора, и бракъ, безъ соизволенія сего совершенный, законнымъ не признается». Такимъ образомъ дѣти, происшедшія отъ такого брака, какъ незаконныя (и въ смыслѣ престолонаслѣдія, и въ смыслѣ принадлежности вообще къ Имп. Фамиліи), исключаются изъ счета и правъ на престолъ не имѣютъ. Такъ какъ соизволеніе требуется при самомъ совершеніи брака,

---

[1]) См. выше, стр. 111—112.
[2]) Ср. Gaupp, стр. 53.

то очевидно, что соизволеніе, данное уже впослѣдствіи, не можетъ обратить незаконный бракъ въ такой, который былъ совершенъ съ соизволенія Государя [1]).

2. Относительно браковъ съ лицомъ, не имѣющимъ соотвѣтственнаго достоинства, т. е., какъ это поясняетъ ст. 36 Осн. Зак., «не принадлежащимъ ни къ какому царствующему или владѣтельному дому», ст. 36 Осн. Зак. категорично постановляетъ, что дѣти отъ такого брака «на наслѣдованіе престола права не имѣютъ». Это условіе абсолютное, и этотъ недостатокъ происхожденія, повидимому, уже никакъ впослѣдствіи устраненъ быть не можетъ. Это требованіе «равнородности» для браковъ членовъ Имп. Фамиліи появилось въ русскомъ законодательствѣ лишь съ 20 марта 1820 г. по поводу брака вел. кн. Константина Павловича съ княгинею Ловичъ, при чемъ неравный бракъ имѣлъ своимъ послѣдствіемъ лишь то, что не сообщалъ самому лицу, не имѣющему равнаго достоинства, правъ, принадлежащихъ членамъ Имп. Фамиліи. О потомствѣ и о его правахъ законъ первоначально ничего не говорилъ, и лишь по закону 2 іюля 1886 г. было постановлено, что и потомство отъ такого брака является ограниченнымъ въ своихъ правахъ. Надо вмѣстѣ съ тѣмъ указать на то, что по прим. къ ст. 188 Осн. Зак. изд. 1906 г. вообще никто изъ лицъ Имп. Фамиліи впредь не можетъ вступать въ бракъ съ лицомъ неравнороднымъ.

Требованіе равнородности есть начало, свойственное по преимуществу германскому и феодальному праву [2]). Есть государства, какъ напр. Англія, которыя этого требованія для царствующихъ не знаютъ. Но надо сказать, что требованіе это имѣетъ въ свою пользу то соображеніе, что еслибы женою царствующаго Императора или его близкою свойственницею являлось лицо, принадлежащее по своему происхожденію къ подданнымъ и имѣющее среди подданныхъ многочисленныхъ родственниковъ и свойственниковъ, то это создало бы въ государствѣ извѣстный кругъ людей, находящихся въ какомъ то исключительномъ положеніи. Они естественно назначались бы на высокіе посты и фактически были бы безотвѣтственными.

3. Исповѣданіе православной вѣры требуется не отъ всѣхъ, вступающихъ въ бракъ съ лицами Имп. Фамиліи, но лишь отъ невѣстъ: бракъ съ лицомъ инославнымъ какого либо лица женскаго пола, принадлежащаго къ Имп. Фамиліи, если этотъ бракъ совершенъ съ согласія Государя, не лишаетъ потомство, отъ этого брака происшедшее, правъ на наслѣдованіе престола (ст. 184 Осн. Зак.). Но относительно невѣстъ ст. 185 постановляетъ: «бракъ мужескаго лица Имп. Дома, могущаго имѣть право на наслѣдованіе престола, съ особою другой вѣры совершается не иначе, какъ по воспринятіи ею православнаго исповѣданія». Изъ

---

[1]) Повидимому это требованіе соизволенія царствующаго Русскаго Императора никогда не соблюдается при вступленіи въ бракъ лицъ, принадлежащихъ къ Императорской Фамиліи по женской линіи. Поэтому надо думать, что большинство представителей этихъ женскихъ линій уже утратило права на русскій престолъ.

[2]) И въ самой Германіи это начало, выросшее въ феодальномъ правѣ и феодальныхъ сословныхъ предразсудкахъ, встрѣчаетъ многихъ противниковъ, доказывающихъ его нецѣлесообразность Ср. Roscher. Die Politik. 1894 г. стр. 222 и сл.

этой статьи, взятой самой по себѣ, не видно, къ кому она собственно относится: ко всѣмъ ли лицамъ мужескаго пола, или же только къ нѣкоторымъ, и въ такомъ случаѣ, къ кому именно. По статьямъ 25 и 27 Осн. Зак. всякое лицо мужескаго пола, принадлежащее къ Императорскому Дому, имѣетъ право на наслѣдованіе престола, ст. же 185 говоритъ о лицахъ мужескаго пола, «могущихъ имѣть право на наслѣдованіе престола», и тѣмъ какъ бы предполагаетъ, что существуютъ какія то лица, принадлежащія къ Имп. Дому, но не имѣющія права на наслѣдованіе престола. Затрудненіе это можетъ быть разрѣшено лишь на основаніи историческаго толкованія этой статьи. Статья эта появилась въ дѣйствующемъ законодательствѣ впервые въ Сводѣ Законовъ 1832 г.; такъ какъ она не была основана на какомъ либо законодательномъ постановленіи, то выяснить смыслъ этой статьи путемъ сопоставленія ея съ ея источниками оказалось невозможнымъ. Статью эту толковали разно: И. Е. Андреевскій въ томъ смыслѣ, что ею запрещаются браки съ инославными принцессами для всѣхъ членовъ Имп. Дома, другіе же, какъ А. Д. Градовскій,—въ томъ смыслѣ, что подъ лицами, имѣющими право на наслѣдіе престола, надо разумѣть тѣхъ лицъ, которыя имѣютъ это право непосредственно. Это толкованіе основывалось между прочимъ на томъ, что на практикѣ случаи бракосочетанія съ принцессами, не принимавшими православія, бывали, но лишь не наслѣдника престола, а другихъ великихъ князей.

При пересмотрѣ Учр. Имп. Фамиліи въ 1886 г. это послѣднее толкованіе, ограничивавшее требованіе, согласно которому православное вѣроисповѣданіе невѣсты требовалось только для лицъ, имѣющихъ непосредственное право на наслѣдованіе престола, было воспринято законодательствомъ, и въ новой редакціи ст. 142 Осн. Зак. изд. 1832 и 1857 гг. получила такой видъ (ст. 60 Учр. Имп. Фам. изд. 1886 г.): «бракъ наслѣдника престола и старшаго въ его поколѣніи мужескаго лица съ особою другой вѣры совершается не иначе, какъ по воспринятіи ею православнаго вѣроисповѣданія». Эта редакція просуществовала до 1889 г., когда Именнымъ указомъ 6 іюня была возстановлена старая редакція этой статьи. Такъ какъ это возстановленіе старой редакціи состоялось именно въ отмѣну той, которая ограничивала требованія воспринятія православія невѣстами лишь тѣхъ лицъ, которыя имѣютъ непосредственное право на наслѣдованіе престола, то надо заключить, что въ настоящее время старая редакція обязательно должна быть толкуема распространительно, и требованіе православія должно быть примѣняемо къ невѣстамъ всѣхъ членовъ царствующаго Дома, а не только тѣхъ, которые имѣютъ право на наслѣдованіе престола непосредственное или ближайшее. Вмѣстѣ съ тѣмъ, надо заключить, что возстановленіе старой редакціи взамѣнъ новой, ограничительной, есть въ то же время и аутентическое толкованіе этой старой редакціи [1]). Такимъ образомъ и по отношенію къ бракамъ, заключеннымъ до 1886 г., надо толковать ст. 142 Осн. Зак. изд. 1832—1857 гг. въ томъ смыслѣ, что и ею запрещались браки всѣхъ вообще вели-

---

[1]) Согласно ст. 89 Осн. Зак. изд. 1906 г., законъ, изъясняющій смыслъ закона прежняго, распространяется и на время, предшествующее его изданію.

кихъ князей съ инославными принцессами безъ воспріятія ими православія.

IV. Изъ лицъ, имѣющихъ вообще право на наслѣдованіе престола, призывается на престолъ только одно лицо: государство по современнымъ понятіямъ есть нѣчто недѣлимое, и это приводитъ къ началу единонаслѣдія.

Это лицо можетъ призываться на разныхъ основаніяхъ: наслѣдовать можетъ старѣйшее по возрасту лицо въ царствующемъ домѣ, это система сеньората (примѣнявшаяся напр. въ Польшѣ при Пястахъ); при этой системѣ братъ или дядя обыкновенно исключаютъ дѣтей наслѣдодателя, ибо они обыкновенно старше. Наслѣдство можетъ переходить къ лицу, стоящему въ ближайшей степени родства съ наслѣдодателемъ; это система майората: при ней братъ (вторая степень родства) исключаетъ правнука (третья степень родства). Обѣ эти системы неудобны тѣмъ, что при нихъ наслѣдство постоянно переходитъ въ боковыя линіи съ исключеніемъ нисходящихъ. Въ настоящее время господствующимъ типомъ наслѣдованія престола является начало первородства. Согласно этому началу, престолъ переходитъ къ старшему сыну и за нимъ его поколѣнію, при чемъ въ немъ опять таки всегда наслѣдуетъ старшій сынъ. Начало первородства сочетается въ современномъ правѣ съ началомъ заступленія. Въ силу этого начала, если въ моментъ открытія наслѣдства старшаго сына нѣтъ въ живыхъ, но есть его потомство, то это потомство заступаетъ мѣсто старшаго сына и наслѣдуетъ вмѣсто него, при чемъ опять таки прежде всего наслѣдуетъ перворожденный и его потомство, затѣмъ второрожденный и его потомство, и такъ далѣе, и второй сынъ наслѣдуетъ только въ томъ случаѣ, если у старшаго сына потомства не осталось.

Эта система наслѣдованія на началахъ первородства и заступленія называется также наслѣдованіемъ въ порядкѣ старшинства линій: линіей даннаго лица называется совокупность лицъ, отъ него происходящихъ. Согласно началу старшинства линій, сначала призывается къ наслѣдованію линія старшаго сына, при чемъ въ этой линіи наслѣдство опять таки идетъ по старшинству тѣхъ линій, на которыя она подраздѣляется: сначала линія старшаго внука, потомъ второго и т. д.; когда изсякнутъ всѣ линіи, составляющія линію старшаго сына, къ наслѣдству призывается линія второго сына, опять таки пока она вся не изсякнетъ, и т. д.

Этотъ порядокъ наслѣдованія престола устанавливается и нашими Основными Законами; ст. 28 постановляетъ, что «наслѣдіе престола принадлежитъ прежде всѣхъ старшему сыну царствующаго Императора, а по немъ всему его мужскому поколѣнію». По ст. 29-й «По пресѣченіи сего мужского поколѣнія, наслѣдство переходитъ въ родъ второго сына Императора и въ его мужское поколѣніе; по пресѣченіи же второго мужского поколѣнія, наслѣдство переходитъ въ родъ третьяго сына, и такъ далѣе».

Кромѣ порядка старшинства линій для престолонаслѣдія имѣетъ существенное значеніе преимущество мужчинъ передъ женщинами и мужскихъ линій передъ женскими. Извѣстныя преимущества мужчинъ передъ женщинами устанавливаютъ всѣ современныя монархіи, но эти преимущества не всюду одина-

ковы. Господствующими являются слѣдующія три системы: салическая, кастильская и австрійская. Салическая система состоитъ въ безусловномъ устраненіи всѣхъ женщинъ и всѣхъ женскихъ линій, такъ что когда угасаютъ мужскія линіи, то династія признается пресѣкшейся [1]). Австрійская система состоитъ въ томъ, что женщины и женскія линіи допускаются къ наслѣдованію только по окончательномъ пресѣченіи всѣхъ мужскихъ линій данной династіи [2]). При этомъ изъ женскихъ линій призывается или особа ближайшая къ послѣдне-царствовавшему мужчинѣ данной династіи, такъ называемая Erbtochter, или же призывается представитель или представительница старшей женской линіи, вообще существующей въ этой династіи, такъ называемая Regredienterbin. Въ первомъ случаѣ наслѣдованіе идетъ въ порядкѣ старшинства женскихъ линій, но въ порядкѣ обратномъ: сначала призывается женская линія, ближайшая по отношенію къ послѣдне-царствовавшему государю, т. е. по отношенію къ родоначальнику династіи и вообще въ династіи младшая, затѣмъ постепенно призываются женскія линіи болѣе отдаленныя отъ послѣдне-царствовавшаго, т. е. линіи старшія (Rückwärtsprimogeniturordnung). При второй системѣ (Regredienterbin) наслѣдованіе идетъ въ женскихъ линіяхъ данной династіи въ томъ же самомъ порядкѣ старшинства линій, въ какомъ оно шло или шло бы въ мужскихъ линіяхъ.

Кастильская [3]) система предоставляетъ мужчинамъ преимущество только въ предѣлахъ той же линіи. Существо этой системы можетъ быть выяснено на примѣрѣ англійской королевы Викторіи: дѣдъ ея, Георгъ III, оставилъ четырехъ сыновей; по его смерти вступилъ на престолъ старшій сынъ, Георгъ IV; онъ умеръ бездѣтнымъ, и престолъ перешелъ ко второму сыну Георга III, къ Вильгельму IV-му; тотъ тоже умеръ бездѣтнымъ; престолъ долженъ былъ перейти къ третьему сыну, но тотъ къ этому времени уже умеръ, оставивъ дочь Викторію. По австрійской системѣ предпочтеніе должно было бы быть отдано четвертому сыну, какъ мужчинѣ, но по дѣйствующей въ Англіи кастильской системѣ мужчина исключаетъ женщину только въ предѣлахъ той же линіи: Викторія была представительницею третьей линіи, и потому ея не могъ исключить представитель четвертой линіи, хотя бы и мужчина [4]).

V. Наши Основные Законы устанавливаютъ такъ называемую австрійскую систему. По ст. 27 Осн. Зак., «оба пола имѣютъ право къ наслѣдію престола; но преимущественно принадлежитъ сіе право полу мужескому по порядку первородства; за пресѣченіемъ

---

[1]) Эта система принята въ Италіи (конституція, ст. 2), въ Бельгіи, (конституція, ст. 60), Пруссіи (конституція, ст. 53), Румыніи (конституція, ст. 82, 83), Сербіи (конституція, ст. 10), въ Даніи (законъ 31 іюля 1853), Швеціи (Форма Правленія, ст. 42).

[2]) Кромѣ Австріи, гдѣ эта система установлена закономъ 12 сентября 1703 г., она существуетъ въ Нидерландахъ (конституція, ст. 11—15), въ Баваріи (конституція, отдѣлъ II, ст. 2—5), въ Саксоніи (конституція, ст. 6, 7), въ Вюртембергѣ (конституція, ст. 7).

[3]) Кастильская система называется такъ потому, что была установлена для Старой Кастиліи Карломъ V въ 1558 г. Въ 1598 г. Филиппъ II распространилъ ее на всю Испанію.

[4]) Кромѣ Англіи эта система дѣйствуетъ въ Испаніи (конституція, ст. 60 и 61) и въ Португаліи (конституція, ст. 86—88).

же послѣдняго мужескаго поколѣнія, наслѣдіе престола поступаетъ къ поколѣнію женскому». Что касается вопроса, которая же изъ женскихъ линій призывается первою, то ст. 30 опредѣленно постановляетъ, что «когда пресѣчется послѣднее мужеское поколѣніе сыновей Императора, наслѣдство остается въ семъ же родѣ, но въ женскомъ поколѣніи послѣдне-царствовавшаго, какъ въ ближайшемъ къ престолу». При этомъ изъ женскихъ линій равно близкихъ предпочитается старшая (ст. 34 Осн. Зак.). Но что именно должно наступить, когда угаснетъ и эта женская линія, въ законѣ не вполнѣ ясно.

Вопросу этому посвящены ст. 31—33 Осн. Зак. Согласно ст. 31, по пресѣченіи женскаго поколѣнія ближайшаго къ послѣдне-царствовавшему лицу мужескаго поколѣнія, «наслѣдство переходитъ въ родъ старшаго сына Императора Родоначальника, въ женское поколѣніе, въ которомъ наслѣдуетъ ближайшая родственица послѣдне-царствовавшаго рода сего сына, по нисходящей отъ него или сына его старшей, или же, за неимѣніемъ нисходящихъ, по боковой линіи, а въ недостаткѣ сей родственницы, то лицо мужеское или женское, которое заступаетъ ея мѣсто, съ предпочтеніемъ, какъ и выше, мужескаго пола женскому». Ст. 32 Осн. Зак. продолжаетъ: «По пресѣченіи и сихъ родовъ, наслѣдство переходитъ въ женскій родъ прочихъ сыновей Императора Родоначальника, слѣдуя тому же порядку, а потомъ въ родъ старшей дочери Императора Родоначальника, въ мужское ея поколѣніе, слѣдуя порядку, установленному въ женскихъ поколѣніяхъ сыновей Императора». Наконецъ, ст. 33: «По пресѣченіи поколѣній мужескаго и женскаго старшей дочери Императора Родоначальника, наслѣдство переходитъ къ поколѣнію мужескому, а потомъ женскому второй дочери Императора Родоначальника, и такъ далѣе».

Въ этихъ статьяхъ неясенъ терминъ «Императоръ Родоначальникъ». Въ актѣ Павла Петровича этому выраженію всегда соотвѣтствуетъ мѣстоименіе «мой», такимъ образомъ можно было бы толковать этотъ терминъ, какъ равнозначущій «Императоръ Павелъ I», который дѣйствительно и является родоначальникомъ всего царствующаго дома. Если держаться этого толкованія, то порядокъ преемства престола долженъ представиться въ слѣдующемъ видѣ: послѣ той женской линіи, которая была ближайшею къ послѣдне-царствовавшему Императору мужескаго потомства, наслѣдуетъ женская линія, ближайшая къ послѣдне-царствовавшему Императору изъ рода старшаго сына Павла Петровича, послѣ этой линіи ближайшая къ послѣдне-царствовавшему Императору изъ рода второго сына Павла I, потомъ третьяго сына и такъ далѣе. Такимъ образомъ, въ родѣ каждаго сына Павла I наслѣдовала бы лишь одна женская линія съ совершеннымъ исключеніемъ остальныхъ женскихъ линій, сколько бы ихъ ни было. Между тѣмъ, для ихъ исключенія никакого разумнаго основанія подыскать нельзя. Такая система наслѣдованія, перескакивающая черезъ отдѣльныя линіи, можетъ привести къ тому, что династія должна будетъ быть признана угасшей, хотя на лицо будутъ еще роды, которые ничѣмъ съ точки зрѣнія правовой не уступаютъ родамъ, призывавшимся къ наслѣдованію престола.

Поэтому то толкованіе, которое видитъ въ «Императорѣ-Родо-

начальникѣ» именно Павла I, должно быть оставлено, какъ приводящее къ непріемлемымъ выводамъ. Актъ Павла Петровича въ конкретныхъ выраженіяхъ, примѣняясь къ наличному составу династіи, называя всѣхъ членовъ ея по именамъ, описывалъ устанавливаемый порядокъ наслѣдованія престола. Въ описаніи, даваемомъ въ конкретныхъ выраженіяхъ, можно усматривать изложеніе общей схемы, которая должна имѣть примѣненіе не только при движеніи престола между дѣтьми самого Павла, но и между дѣтьми любого другого императора, оставившаго нѣсколько линій или родовъ. При такомъ толкованіи подъ «Императоромъ-Родоначальникомъ» надо понимать не какое либо разъ на всегда опредѣленное лицо, но наоборотъ, цѣлый рядъ лицъ, а именно того ближайшаго изъ восходящихъ послѣдне-царствовавшаго Императора, который оставилъ послѣ себя какіе либо роды. Если у послѣдне-царствовавшаго имѣются родные братья или сестры, то Императоромъ Родоначальникомъ является отецъ; если есть только двоюродные братья и сестры, то родоначальникомъ является дѣдъ; если троюродные—то прадѣдъ, и т. д.

При такомъ толкованіи словъ «Императоръ-Родоначальникъ» статьи 31—33 Осн. Зак. даютъ слѣдующую схему движенія престола въ случаѣ пресѣченія всего мужского поколѣнія: когда угаснетъ женская линія, ближайшая къ послѣдне-царствовавшему Императору мужского поколѣнія, то слѣдуетъ искать ближайшія слѣдующія женскія линіи; это могутъ быть напр. троюродныя сестры его. Въ такомъ случаѣ Императоромъ-Родоначальникомъ является прадѣдъ послѣдне-царствовавшаго изъ мужскихъ поколѣній. Такимъ образомъ по ст. 31 престолъ долженъ перейти въ женское поколѣніе старшаго сына этого прадѣда, потомъ по ст. 32 въ поколѣніе его второго сына, и т. д., когда угаснутъ женскія поколѣнія сыновей этого прадѣда, то престолъ по ч. 2 ст. 32 переходитъ въ родъ дочерей этого прадѣда, сначала старшей, потомъ остальныхъ (ст. 33). Если троюродныхъ родовъ не осталось, но остались четвероюродные, то Императоромъ-Родоначальникомъ долженъ быть признанъ пра-прадѣдъ, и линіи, происходящія отъ него, надо перебрать въ томъ же порядкѣ, что и линіи прадѣда.

Такое толкованіе даетъ вполнѣ разумный порядокъ постепеннаго призванія всѣхъ женскихъ линій въ порядкѣ близости ихъ къ послѣдне-царствовавшему, т. е. въ порядкѣ, обратномъ ихъ старшинству, при чемъ это призваніе идетъ безъ скачковъ, безъ перехода въ дальнѣйшія линіи, минуя среднія, и безъ устраненія кого бы то ни было отъ престолонаслѣдія. Поэтому это толкованіе, какъ болѣе разумное, и должно быть принято [1]).

VI. По поводу наслѣдованія престола возникаетъ нѣсколько дальнѣйшихъ вопросовъ. Прежде всего, какимъ именно моментомъ опредѣляется право на наслѣдованіе,—рожденіемъ ли, или зачатіемъ? Общій законъ объ этомъ ничего не говоритъ. По одному

---

[1]) Къ тому же толкованію приходитъ и Н. М. Коркуновъ, Р. Гос. Право, томъ 1, стр. 238—240. Главнымъ доводомъ въ пользу этого толкованія Коркуновъ приводитъ то соображеніе, что въ актѣ Павла I порядокъ движенія престола въ женскихъ линіяхъ называется „заступленіемъ". Это слово Коркуновъ противополагаетъ „представленію" и отождествляетъ съ Rückwärts-primogeniturordnung. Но слово „заступленіе", казалось бы, само по себѣ не даетъ основаній для этого отождествленія.

частному случаю манифестомъ 22 августа 1826 г. этотъ вопросъ разрѣшенъ въ пользу зачатія. Такое разрѣшеніе, хотя и относившееся къ частному случаю, но согласное съ общими началами права, должно получить примѣненіе и во всѣхъ случаяхъ, когда этотъ вопросъ практически возникнетъ.

Для занятія престола нашъ законъ ставитъ условіемъ исповѣданіе православной вѣры. Это есть общее требованіе, установленное ст. 63 Осн. Зак. Пока наслѣдство движется въ мужскихъ линіяхъ, случая инославнаго наслѣдника трудно себѣ представить. Что же касается линій женскихъ, то, въ виду того, что для особъ женскаго пола законъ не требуетъ, чтобы ихъ женихъ принадлежалъ къ православному исповѣданію, многіе представители этихъ женскихъ линій исповѣдуютъ иную вѣру. Само собою разумѣется, что для нихъ постановленіе ст. 63 Осн. Зак. столь же обязательно, и вступленіе на престолъ обусловлено принятіемъ православія.

Но лицо, призываемое къ наслѣдію престола, можетъ уже занимать другой престолъ. На этотъ случай въ законѣ есть спеціальное постановленіе (ст. 35), согласно которому, «когда наслѣдство дойдетъ до такого поколѣнія женскаго, которое уже царствуетъ на другомъ престолѣ, тогда наслѣдующему лицу предоставляется избрать вѣру и престолъ и отрещись вмѣстѣ съ наслѣдникомъ отъ другой вѣры и престола, если таковой престолъ связанъ съ закономъ; когда же отрицанія вѣры не будетъ, то наслѣдуетъ лицо, которое за симъ ближе по порядку». Изъ этой статьи вытекаетъ, что нашъ законъ вообще не воспрещаетъ занятія русскаго престола совмѣстно съ какимъ либо другимъ, за исключеніемъ лишь того случая, когда тотъ престолъ въ свою очередь связанъ «съ закономъ», т. е. съ обязательнымъ исповѣданіемъ какой либо вѣры, и когда Осн. Законы ставятъ условіемъ для занятія русскаго престола отреченіе отъ того престола и той вѣры вмѣстѣ съ наслѣдникомъ [1]).

## § 2. Регентство и опека.

I. Лица, до коихъ въ установленномъ порядкѣ дошелъ престолъ, имѣютъ право на занятіе его независимо отъ того, способны ли они управлять государствомъ, или же по возрасту или по состоянію здоровья являются лицами недѣеспособными. Въ настоящее время это начало примѣняется во всѣхъ государствахъ [2]). Возникающая въ силу этого возможность замѣщенія престола лицомъ, неспособнымъ осуществлять правительственныя функціи, создаетъ необходимость въ назначеніи такъ называемаго регента, или «правителя», отъ имени недѣеспособнаго монарха управляющаго государствомъ и осуществляющаго права

---

[1]) Н. М. Коркуновъ (Р. Гос. Право, томъ 1 стр. 241) находитъ, что занятіе русскаго престола вообще несовмѣстимо съ занятіемъ какого либо престола иностраннаго, но не приводитъ мотивовъ въ пользу такого вывода.

[2]) Въ Испаніи конституція, ст. 64, предусматриваетъ возможность устраненія отъ наслѣдованія особымъ закономъ лица, не способнаго къ управленію, или такого, которое своими дѣйствіями оказалось заслуживающимъ лишенія права на престолъ. Но если такого спеціальнаго закона не издано, то лицо, хотя бы и недостойное, все таки наслѣдуетъ престолъ.

государя. Помимо случая неспобности государя управлять государствомъ по малолѣтству или по болѣзни (душевной), возможны и другіе случаи, когда осуществленіе правительственныхъ правъ должно быть поручено другому лицу. Это бываетъ въ случаяхъ неизвѣстности монарха: государь, не имѣющій сыновей, можетъ умереть, оставя жену, ожидающую ребенка, или въ моментъ смерти бездѣтнаго государя въ этомъ положеніи можетъ быть вдова тоже бездѣтнаго ближайшаго къ престолу лица. Въ такомъ случаѣ, если она разрѣшится отъ бремени мальчикомъ, онъ и наслѣдуетъ; если дѣвочкою, то наслѣдуетъ слѣдующій ближайшій мужчина боковой линіи. Другимъ случаемъ неизвѣстности монарха является тотъ случай, когда престолъ переходитъ къ лицу, исповѣдующему не ту религію, которая требуется для государя; наслѣдникъ можетъ принять требуемую религію, но можетъ и отказаться отъ перемѣны вѣры и, слѣдовательно, отъ занятія престола; пока перемѣны религіи не состоялось, или пока отказа не получено, неизвѣстно, кто будетъ царствовать, это ли инославное лицо, или слѣдующее за нимъ въ порядкѣ престолонаслѣдія. Наконецъ въ нѣкоторыхъ законодательствахъ признается, что государь можетъ осуществлять свои правительственныя права только при томъ условіи, что онъ находится внутри страны. Въ этихъ государствахъ [1]) на время отлучекъ государя точно такъ же необходимо, чтобы эти правительственныя права осуществлялись какимъ либо инымъ лицомъ.

II. Что касается дѣйствующаго русскаго права, то оно предусматриваетъ назначеніе «правителя» исключительно въ случаѣ перехода престола къ лицу несовершеннолѣтнему (Осн. Зак., ст. 41). Что касается самаго понятія несовершеннолѣтія, то оно для Государя нѣсколько иное, чѣмъ по общему законодательству. Срокомъ совершеннолѣтія для Государя вмѣсто 21 года полагается 16 лѣтъ (ст. 40) Болѣе ранній срокъ совершеннолѣтія государя и наслѣдника его принятъ почти во всѣхъ государствахъ [2]) въ цѣляхъ сокращенія срока регентства; положеніе регента всегда до извѣстной степени ложно, и на дѣлѣ эпохи регентства по общему правилу были эпохами ненормальнаго хода государственнаго управленія.

Особенностью нашего закона является предусматриваемая имъ возможность раздѣленія «правительства» и «опеки». Правитель осуществляетъ правительственныя функціи Государя, опека заботится о его личности, о его воспитаніи, о его имущественныхъ дѣлахъ. Раздѣленіе опеки и правительства предоставляется на усмотрѣніе царствующаго Государя (Осн. Зак. ст. 43); въ отсутствіе же такого распоряженія эти двѣ должности сли-

---

[1]) Швеція, конст. ст. 39; Черногорія, конст. ст. 16.—Постановленія по вопросу о регенствѣ обыкновенно включаются въ текстъ конституцій. Какъ на исключеніе, можно указать на Баденскую конст., гдѣ о регентствѣ не говорится; совершенно оригинально положеніе дѣлъ въ Австріи, гдѣ вопросы о совершеннолѣтіи членовъ Габсбургскаго дома и о регентствѣ разрѣшаются въ семейномъ статутѣ этого дома, при чемъ эти постановленія почитаются государственною тайною и не опубликованы: такимъ образомъ народъ можетъ не знать, кто будетъ имъ править и на какомъ основаніи. Ср. Seidler. Studien zum österreichischen Staatsrecht. 1894, стр. 67.

[2]) Обычнымъ срокомъ, устанавливаемымъ въ конституціяхъ, является 18 лѣтъ; въ нѣкоторыхъ конституціяхъ установленъ возрастъ въ 19 или 21 г.; въ Испаніи 16 лѣтъ.

ваются въ одномъ лицѣ (ст. 43—45). Вообще назначеніе правителя и опекуна ст. 44 предоставляетъ усмотрѣнію царствующаго Императора, и только на случай, если имъ никакого распоряженія по этому вопросу не сдѣлано, ст. 44—52 Осн. Зак. устанавливаютъ рядъ правилъ. «Когда при жизни Императора» не послѣдовало назначенія правительства и опеки, то они въ силу закона [1]) принадлежатъ отцу или матери, вотчимъ же и мачеха исключаются. Отцу права эти могутъ принадлежать или въ томъ случаѣ, если престолъ перешелъ къ сыну или дочери царствовавшей Императрицы, или въ томъ случаѣ, если отецъ самъ отрекся отъ престола, и онъ перешелъ къ его малолѣтнему сыну или дочери. «Когда нѣтъ отца и матери, то правительство и опека принадлежатъ ближнему къ наслѣдію престола изъ совершеннолѣтнихъ [2]) обоего пола родственниковъ малолѣтняго Императора» (ст. 45). Изъ этихъ родственниковъ исключаются по ст. 46-ой тѣ, кто подвергся безумію, хотя бы временному, и вдовые, вступившіе во время правительства и опеки во второй бракъ.

«Въ недостаткѣ другого распоряженія скончавшагося Государя» полагается назначеніе Совѣта Правительства (ст. 52). Этотъ Совѣтъ составляется изъ шести особъ первыхъ двухъ классовъ, по выбору Правителя, если опять таки члены эти не назначены скончавшимся Императоромъ (ст. 48); сверхъ этихъ шести особъ Правитель можетъ назначить въ совѣтъ совершеннолѣтнихъ членовъ мужского пола Императорской Фамиліи (ст. 49). Совѣтъ имѣетъ лишь совѣщательный голосъ (ст. 51), и на его разрѣшеніе «входятъ всѣ безъ изъятія дѣла, подлежащія рѣшенію самого Императора», но опеки Совѣтъ не касается (ст. 50).

III. Во многихъ государствахъ регентъ можетъ осуществлять не всѣ права монарха. Такъ, во время регентства воспрещается вносить измѣненія въ конституцію [3]): конституція разсматривалась, какъ извѣстная крайняя уступка короля требованіямъ времени, и возникало опасеніе, какъ бы во время малолѣтства короля ему не навязали новыхъ ограниченій его власти [4]). Наши Основные Законы никакихъ ограниченій подобнаго рода не устанавливаютъ.

IV. Помимо регентовъ, какъ лицъ, осуществляющихъ права монарха, когда тотъ юридически не въ состояніи осуществлять ихъ самъ, нѣкоторыя конституціи предусматриваютъ временныхъ замѣстителей монарха, назначаемыхъ имъ самимъ. Наши Основные Законы этого института не знаютъ, но само собою разу-

---

[1]) Въ нѣкоторыхъ государствахъ въ законѣ регентъ не указанъ, но назначается всякій разъ особымъ актомъ народнаго представительства.

[2]) На вопросъ, какъ быть въ томъ случаѣ, если въ царствующей династіи не имѣется совершеннолѣтнихъ членовъ, нашъ законъ отвѣта не даетъ. Въ Пруссіи въ этомъ случаѣ министерство созываетъ палаты, которыя въ соединенномъ засѣданіи избираютъ регента (Конст., ст. 57). Ср. Черногорскую конст., ст. 24—25.

[3]) Напр. въ Бельгіи, конст. ст. 84; Румынія, конст. ст. 90; Сербія, конст. ст. 68; Черногорія, конст. ст. 31. Повидимому также и въ Баваріи, ср. M. Seydel, томъ I, стр. 479 и сл.—Въ Баваріи, конст. титулъ II, ст. 18, и въ Вюртембергѣ, конст. ст. 15, установлены и иныя ограниченія.

[4]) Измѣненіе конституціи можетъ быть совершено во время регентства лишь съ согласія наличныхъ членовъ царствующаго дома (мужского пола) въ Саксоніи (конст. ст. 13) и въ Ольденбургѣ (конст. ст. 11). Тутъ пересмотръ конституціи есть какъ бы семейное дѣло.

мѣется, что спеціальнымъ закономъ осуществленіе тѣхъ или иныхъ полномочій Государя можетъ быть возложено на любое лицо.

V. Особенную трудность по поводу регентства представляетъ вопросъ объ его отвѣтственности. Регентъ есть подданный, осуществляющій тѣ или иныя функціи. Поэтому по самому своему положенію онъ не можетъ претендовать на ту неприкосновенность и безотвѣтственность, которыя присваиваются монарху. Однако, поскольку эта безотвѣтственность имѣетъ въ настоящее время своимъ основаніемъ не божественное происхожденіе монарховъ или ихъ власти, но практическія потребности государства, надо придти къ тому выводу, что регентъ, осуществляющій функціи монарха, долженъ пользоваться и его безотвѣтственностью [1]). Эта безотвѣтственность, чтобы быть дѣйствительною, должна распространяться не только на правительственные его акты [2]), но и быть общею, ибо, если создать возможность привлеченія регента къ отвѣтственности по какому либо иному поводу, то при желаніи этотъ поводъ всегда можетъ быть изобрѣтенъ. Въ нашихъ Основныхъ Законахъ по этому вопросу никакихъ постановленій не содержится, но въ русскомъ правѣ былъ уже прецедентъ, разрѣшившій этотъ вопросъ именно въ указанномъ смыслѣ; въ пунктѣ VII тестамента Екатерины I по поводу администраціи, установленной на время малолѣтства Петра II, говорилось, что «великій князь имѣетъ по окончаніи администраціи ни отъ кого никакого отвѣта не требовать».

---

[1]) См. сводку нѣмецкой литературы по этому вопросу у Meyer-Anschütz, стр. 284, вып. 41 и 42.

[2]) Во всякомъ случаѣ общепризнано то правило, что для всѣхъ актовъ регента точно такъ же нужна скрѣпа отвѣтственнаго министра, какъ и для актовъ короля.

# ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ.

# Народное представительство.

## ВВЕДЕНІЕ.

## Сословное представительство.

### § I. Сословная монархія на континентѣ Европы.

Н. Карѣевъ. Помѣстье-государство и сословная монархія среднихъ вѣковъ 1905.—Fr. Tezner. Technik und Geist der ständischen Monarchie. 1901.

I. Народное представительство появилось въ государствахъ континента Европы, какъ уже болѣе или менѣе законченный юридическій институтъ. Конституціонная теорія отводитъ представительнымъ учрежденіямъ вполнѣ опредѣленное мѣсто среди другихъ государственныхъ установленій и предоставляетъ ему вполнѣ опредѣленныя функціи государственнаго управленія.

Парламентъ по общему правилу состоитъ изъ двухъ палатъ— верхней и нижней; обѣ палаты вмѣстѣ и порознь, а также каждый членъ каждой палаты признаются представителями всего народа, а не какой либо части его, и въ силу этого депутаты не считаются уполномоченными именно своихъ избирателей, обязанными имъ отчетомъ и связанными ихъ инструкціями.

Основною функціею парламента признается участіе въ осуществленіи законодательной власти въ томъ смыслѣ, что закономъ является только такое постановленіе, которое принято обѣими палатами парламента и утверждено королемъ, при чемъ текстъ закона устанавливается парламентомъ, а король можетъ только утвердить или отвергнуть въ цѣломъ представленный ему проектъ; законъ признается высшею формою государственныхъ постановленій въ томъ смыслѣ, что законъ можетъ быть отмѣненъ, измѣненъ или пріостановленъ въ своемъ дѣйствіи только силою новаго закона; изъ всѣхъ вообще законовъ въ особомъ положеніи находится бюджетъ: это законъ, издаваемый только на годъ, и при томъ законъ, по отношенію къ которому нижняя палата пользуется извѣстными преимуществами. По отношенію къ администраціи за парламентомъ признаются извѣстныя права контроля, гл. обр. право преданія министровъ суду, при чемъ

во многихъ государствахъ признается, что министры должны пользоваться «довѣріемъ парламента».

Всѣ эти основныя начала конституціоннаго строя не явились результатомъ сознательнаго творчества или логическаго развитія какихъ либо теоретически установленныхъ предпосылокъ. Идея народнаго представительства и конституціонной формы правленія медленнымъ историческимъ путемъ выработалась изъ такъ называемаго «сословнаго государства». Сословныя учрежденія были свойственны почти всѣмъ странамъ Европы. Но ходъ историческаго развитія сложился разно на континентѣ Европы и въ Англіи; на континентѣ сословныя учрежденія мало-по-малу вовсе вымерли (кромѣ Венгріи), тогда какъ въ Англіи они переродились въ новую форму государственной жизни, съ теченіемъ времени воспринятую изъ Англіи всѣми культурными народами. Такимъ образомъ народное представительство современныхъ государствъ Европы не есть нѣчто, являющееся прямымъ продолженіемъ тѣхъ сословныхъ учрежденій, которыя въ каждомъ изъ нихъ въ свое время существовали, и которыя представляли много аналогичныхъ чертъ съ современнымъ намъ народнымъ представительствомъ. Преемственная связь для каждаго отдѣльнаго государства, кромѣ Англіи, явно нарушена. Въ свое время эти сословныя учрежденія исчезли всюду, и когда возродилось народное представительство, оно приняло не тѣ формы, какія имѣло когда то сословное представительство въ каждомъ данномъ государствѣ, но тѣ, какія къ XIX вѣку пріобрѣло народное представительство Англіи.

Само же народное представительство Англіи не есть нѣчто такое, что создано по какому либо раціональному принципу. Въ основѣ его не лежатъ какія либо абстрактныя идеи, опредѣляющія взаимоотношеніе всѣхъ его элементовъ. Напротивъ того, эта форма правленія выработалась мало по малу, подъ вліяніемъ своеобразныхъ условій англійской государственной и общественной жизни, путемъ приспособленія существовавшихъ учрежденій къ отдѣльнымъ практическимъ потребностямъ, нарождавшимся въ разное время. Такимъ образомъ въ основѣ современнаго народнаго представительства лежатъ элементы стараго (англійскаго) сословнаго средневѣковаго строя съ наросшими на нихъ новыми идеями, новыми государственно-правовыми принципами, при чемъ практическое осуществленіе этихъ новыхъ принциповъ принимало ту или другую форму именно потому, что совершалось на почвѣ опредѣленныхъ бытовыхъ и правовыхъ условій. Поэтому для того, чтобы сознательно разобраться въ основахъ современнаго конституціоннаго строя и главнымъ образомъ народнаго представительства и понять, почему тотъ или другой институтъ (парламентская отвѣтственность министровъ, раздѣленіе парламента именно на двѣ палаты и т. п.) принялъ именно данную форму, нельзя исходить изъ какихъ либо абстрактныхъ положеній или требованій принципіальнаго характера, но необходимо дать себѣ отчетъ въ томъ, на почвѣ какихъ именно (съ точки зрѣнія даннаго института) иногда совершенно случайныхъ условій государственной жизни Англіи этотъ институтъ возникъ и получилъ свою закрѣпившуюся за нимъ постановку.

Такимъ образомъ для того, чтобы сознательно отнестись къ отдѣльнымъ началамъ современнаго народнаго представитель-

ства, необходимо хотя бы въ общихъ чертахъ познакомиться съ историческимъ процессомъ претворенія англійскаго средневѣковаго сословнаго представительства въ представительство народное. Вмѣстѣ съ тѣмъ, хотя непосредственной преемственной связи между современными конституціонными учрежденіями и сословными учрежденіями средневѣковыхъ государствъ континента Европы и не существуетъ, но взгляды и представленія, сохранившіеся въ Европѣ отъ временъ сословныхъ учрежденій, оказали (въ особенности въ германскихъ государствахъ) несомнѣнное вліяніе на то, какъ западная наука понимала учрежденія конституціонныя, и какъ къ нимъ относилось общественное мнѣніе; поэтому намъ надо хотя бы вкратцѣ остановиться и на сословныхъ учрежденіяхъ континента Европы.

II. Отличительною чертою средневѣковаго политическаго строя является, начиная съ паденія монархіи Карла В., отсутствіе того, что равнялось бы современной государственной власти, какъ такого рода установленію, которому все населеніе подчинено во всѣхъ отношеніяхъ, и полномочія котораго юридически безграничны. Современной, такъ сказать, сплошной государственной власти въ то время не существовало. Фунцкіи государственнаго управленія были не сложны, и онѣ не были сосредоточены въ однѣхъ рукахъ, въ рукахъ королей или князей. Установившаяся на континентѣ связь отдѣльныхъ должностей (графовъ, герцоговъ и др.) съ землевладѣніемъ и въ зависимости отъ этого превращеніе этихъ должностей въ наслѣдственныя имущества мало по малу привели къ тому, что въ рукахъ королей и князей не осталось почти никакихъ полномочій государственнаго управленія, и всѣ эти полномочія, какъ принадлежность отдѣльныхъ недвижимыхъ имуществъ или какъ самостоятельныя оброчныя статьи, оказались предметомъ частной собственности.

Это правовое положеніе вещей въ значительной степени поддерживалось культурными и экономическими условіями жизни. Связь отдѣльныхъ областей, отдѣльныхъ городовъ съ центромъ, съ королемъ была весьма слаба. Не только благодаря отсутствію путей сообщенія, въ особенности благодаря отсутствію безопасныхъ путей сообщенія, но и благодаря экономической зависимости населенія лишь отъ мѣстныхъ центровъ, общей сплоченности населенія почти не было. Сознанія своей связи съ центромъ не было у массы населенія, еще меньше было его у помѣщиковъ-феодаловъ. Они долго продолжаютъ чувствовать себя маленькими царьками, почти самостоятельными. И если тѣ или другія правительственныя права, права суда и полиціи принадлежатъ данному барону, то это юридическое положеніе вещей продолжаетъ соотвѣтствовать реальному соотношенію силъ. Каждый крупный помѣщикъ былъ такого рода центромъ, къ которому тяготѣло и отъ котораго фактически зависѣло окрестное населеніе: королевскій судъ далекъ, и искать защиты противъ сильнаго, вліятельнаго барона не у кого. Крупные землевладѣльцы были громадною политическою силою, независимою отъ короля, и правительственныя полномочія, принадлежавшія каждому дворянину, фактически были еще шире, чѣмъ по закону.

Огромными полномочіями правительственнаго характера

обладало и средневѣковое духовенство. Компетенція церковныхъ судовъ обнимала собою цѣлый рядъ дѣлъ, теперь признаваемыхъ дѣлами чисто свѣтскими. При томъ же духовенство пользовалось значительною самостоятельностью отъ королевской власти: въ іерархическомъ отношеніи оно зависѣло преимущественно отъ Рима; громадныя имущества церкви давали ея самостоятельному положенію вполнѣ реальную, матерьяльную основу. Кромѣ того духовенство, владѣя душами населенія, всегда могло причинить государственной власти самыя непріятныя хлопоты, возстанавливая противъ нея тѣ или другіе классы населенія, грозя отлученіемъ самому королю. Въ тѣ времена въ духовенствѣ власть нуждалась самымъ положительнымъ образомъ.

Начало среднихъ вѣковъ есть эпоха натуральнаго хозяйства, когда чуть не каждая семья составляетъ въ экономическомъ отношеніи самодовлѣющее цѣлое. Съ теченіемъ времени совершился переходъ къ такъ называемому городскому хозяйству, когда каждый городъ является самостоятельнымъ экономическимъ центромъ, обслуживающимъ окрестное населеніе. Такой городъ живетъ окрестнымъ населеніемъ, это населеніе живетъ даннымъ городомъ. Ихъ интересы сплетены. И связи съ цѣлымъ государствомъ ими не чувствуется вовсе. Городъ въ Западной Европѣ, обыкновенно окруженный стѣнами, имѣвшій собственную милицію, не чувствуя своей экономической зависимости отъ цѣлаго, не слишкомъ зависѣлъ отъ короля и политически: для того, чтобы отстаивать свою самостоятельность, городъ сознавалъ себя достаточно сильнымъ. Когда въ X, въ XI в.в., благодаря цѣлому ряду условій, значеніе городовъ на континентѣ Европы возросло, то города до нѣкоторой степени вошли въ феодальную іерархію (коллективные бароны), но слиться съ нею не могли потому, что городская аристократія, представлявшая города, была недворянскаго происхожденія, занималась неблагороднымъ дѣломъ (торговлею), не участвовала въ войскѣ. Но города все таки стали крупною соціальною силою.

III. Такимъ образомъ, въ средневѣковомъ государствѣ на ряду съ королевскою властью, до нѣкоторой степени представлявшей начало государственное, имѣются три крупныя самостоятельныя политическія силы: дворянство, духовенство и города, къ которымъ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Европы присоединялась четвертая: крестьянскія общины, достаточно самостоятельныя и при томъ надѣленныя извѣстными административными функціями. Такъ было въ Швеціи, въ нѣкоторыхъ германскихъ земляхъ, напр. въ Тиролѣ и въ Фрисландіи. Съ этими силами королевской власти приходилось до извѣстной степени считаться, иногда подчиняться имъ, или по крайней мѣрѣ не слишкомъ рѣзко идти противъ нихъ.

Въ виду этого короли для рѣшенія важнѣйшихъ дѣлъ, въ особенности тѣхъ дѣлъ, исполненіе которыхъ фактически было не у нихъ въ рукахъ, должны были созывать эти три (или четыре) общественныя силы на собранія «государственныхъ сословій», или «государственныхъ чиновъ». По своей формѣ и по своему происхожденію эти собранія связаны съ тѣми «совѣтами короля», куда въ феодальную эпоху короли созывали своихъ крупныхъ вассаловъ. Моментомъ, когда прежній феодальный

совѣтъ измѣняетъ свой характеръ и обращается въ представительство всѣхъ сословій государства, является присоединеніе къ прежнему составу совѣта представителей городовъ (и крестьянъ). Представители городовъ (не представители городского населенія, но городскія власти, организованныя въ средніе вѣка всегда на началахъ бюргерски аристократическихъ или даже олигархическихъ) начинаютъ созываться съ XIII в. [1]). Иногда эти сословныя учрежденія появлялись, какъ результатъ борьбы съ королемъ, какъ вынужденная уступка съ его стороны (Англія), иногда же создавались самимъ королемъ, искавшимъ поддержки у вліятельныхъ классовъ населенія (Франція).

Прежніе члены феодальнаго совѣта короля, великіе бароны, по старому созывались всѣ поименными грамотами: съ ними приходилось считаться болѣе, чѣмъ съ кѣмъ бы то ни было. И они участвовали въ собраніи не какъ чьи либо представители, а лично за себя. Высшее духовенство приглашалось тоже поименно, все. Низшее дворянство, низшее духовенство и города (а также крестьянскія общины, если онѣ признавались въ государствѣ самостоятельнымъ «чиномъ») приглашались послать своихъ депутатовъ. Подобно тому, какъ великіе бароны и высшее духовенство являлись представителями не всего народа, но своихъ личныхъ интересовъ, такъ и депутаты отъ низшаго духовенства и отъ городовъ были каждый представителемъ частныхъ особыхъ интересовъ пославшихъ ихъ группъ лицъ. Обыкновенно эти депутаты посылались съ «наказами», какъ имъ голосовать въ томъ или другомъ вопросѣ, чего добиваться. Это не были представители народа, по своему крайнему разумѣнію отстаивающіе его благо: это были представители отдѣльныхъ группъ, связанные инструкціями, полученными отъ этихъ группъ, и отстаивающіе ихъ частные интересы.

Представителемъ интересовъ общегосударственныхъ въ тѣ времена былъ одинъ король. Онъ сговаривался съ государственными чинами, преслѣдуя свои личные или династическіе интересы, иногда интересы государственные. Государственные чины торговались съ королемъ, выговаривая себѣ тѣ или другія выгоды. Постановленія гос. чиновъ носили характеръ соглашеній, договора между королемъ и отдѣльными группами, входившими въ составъ собранія. И эти частныя соглашенія по одному и тому же вопросу, напр. по вопросу о субсидіи королю, могли быть разными съ разными сословіями. Дворянство соглашалось дать одну сумму, города другую.

Три сословія, дворянство, духовенство и города, обыкновенно засѣдали и голосовали разно, такъ какъ и интересы ихъ могли быть разными. Иногда засѣдали въ двухъ палатахъ: духовной и свѣтской. Чаще всего дѣлились на три сословія. Иногда дворянство дѣлилось на двѣ палаты: высшаго и низшаго дворянства.

Государственные чины по общему правилу имѣли голосъ лишь совѣщательный: король приглашалъ ихъ для того, чтобы провести ту или другую мѣру, издать то или другое постановленіе и быть увѣреннымъ, что оно будетъ исполняться, что

---

[1]) Кастилія съ 1188, Каталонія съ 1218, Германія съ 1237, Португалія съ 1254, Англія съ 1265, Аррагонія съ 1274, Франція съ 1302 г.

оно не встрѣтитъ сопротивленія тѣхъ, отъ кого главнымъ образомъ зависитъ исполненіе этого постановленія. Съ мнѣніемъ гос. чиновъ король считался постольку, поскольку ихъ фактическое вліяніе могло такъ или иначе проявиться.

Но въ тѣхъ дѣлахъ, которыя по представленіямъ того времени выходили за предѣлы королевской власти, гос. чины имѣли значеніе не только совѣщательное, но и рѣшающее. Въ полномочія королевской власти не входило между прочимъ право податного обложенія. Кромѣ нѣкоторыхъ феодальныхъ повинностей (пошлинъ при переходѣ леновъ изъ рукъ въ руки), нѣкоторыхъ другихъ пошлинъ (судебныхъ) и конфискаціи имущества преступниковъ, доходы королей были лишь доходами частновладѣльческими, и право податного обложенія за ними признавалось только въ трехъ опредѣленныхъ случаяхъ: 1) для выкупа короля изъ плѣна, 2) для посвященія старшаго сына въ рыцари и 3) для выдачи старшей дочери замужъ. Внѣ этихъ случаевъ денежные сборы могли быть установлены не иначе, какъ съ согласія плательщиковъ. Если королю не хватало его личныхъ доходовъ на покрытіе незначительныхъ расходовъ государственнаго управленія, то онъ, согласно принципамъ, отчетливо сознававшимся во всей средневѣковой Европѣ, могъ только созвать гос. чины и обратиться къ нимъ съ просьбою о деньгахъ. Если тѣ желали поддержать короля, они ассигновывали ему ту или иную субсидію. Она исходила отъ сословій: она не была налогомъ въ пользу государства, устанавливаемымъ королемъ съ согласія сословій, но была добровольнымъ даромъ королю отъ каждаго сословія, самостоятельно разрѣшавшаго для себя вопросъ, сколько королю дать.

Тамъ, гдѣ твердо держались того принципа, что налоги могутъ быть установлены только госуд. чинами, въ особенности въ тѣхъ государствахъ, гдѣ испрашиваемыя королемъ субсидіи назначались въ видѣ налога, подлежавшаго однократному взиманію, тамъ власть и значеніе государственныхъ чиновъ держались долго, и вліяніе ихъ было значительнымъ, ибо тотъ, у кого въ распоряженіи деньги, держитъ въ своихъ рукахъ и все то, на что деньги нужны. Такимъ путемъ госуд. чины сохранили свое значеніе въ Англіи, отчасти въ Швеціи. Но въ громадномъ большинствѣ странъ Европы судьба ихъ иная. Въ нѣкоторыхъ государствахъ гос. чины погубили себя сами, установивъ навсегда право короля взимать налоги. Такъ было напр. во Франціи, гдѣ государственные чины въ 1439 г. согласились на установленіе постояннаго налога для содержанія королевскаго войска.

Но и тамъ, гдѣ такого самоубійственнаго акта ими совершено не было, гос. чины мало по малу утрачиваютъ значеніе. Паденіе ихъ на континентѣ было неизбѣжно въ силу того, что они представляли эгоистическіе интересы отдѣльныхъ сословій, враждовавшихъ и съ королемъ, единственнымъ представителемъ всего государства, и другъ съ другомъ; каждое сословіе отстаивало свои привилегіи и противъ государства, и противъ другихъ сословій. Отъ этой противогосударственной точки зрѣнія нѣтъ естественнаго перехода къ тому, чтобы стать государственнымъ органомъ; и гос. чины ограничивали государственную власть, а не входили въ ея составъ. Противогосударственный ихъ характеръ выражался между прочимъ въ признаніи за госуд. чинами

права возстанія противъ короля (въ Англіи въ Великой Хартіи Вольностей 1215 г.; въ Венгріи въ Золотой Буллѣ короля Андрея 1222 г.; въ Аррагоніи въ Привилегіи Уніи короля Альфонса III 1287 г.; въ Чехіи въ Грамотѣ Величества 1609 г.).

Этотъ сословный строй, построенный на привилегіяхъ незначительнаго круга лицъ и на угнетеніи низшихъ классовъ населенія и служившій для проявленія противогосударственныхъ эгоистическихъ стремленій высшихъ классовъ, не могъ быть популяренъ въ народѣ. Въ борьбѣ съ государственными чинами короли естественно мало по малу принимали характеръ представителей всей націи, всего народа противъ кучки привилегированныхъ.

Когда у королей появились къ тому же свои постоянныя войска на мѣсто феодальныхъ милицій, и когда,—что во всякомъ случаѣ не менѣе существенно,—у королей появились собственные административные и судебные органы, въ значительной степени устранившіе зависимость королей въ осуществленіи отдѣльныхъ задачъ государственнаго управленія отъ вотчинной полиціи и суда, королямъ почти не стоило труда или формально упразднить государственныя сословія (какъ это было въ Аррагоніи), или просто фактически перестать созывать ихъ (во Франціи), или же наконецъ лишить созываемыя сословія всякаго практическаго значенія.

Такимъ образомъ въ однѣхъ странахъ раньше, въ другихъ позже [1]) государственные чины прекратили свое въ общемъ безславное существованіе.

## § 2. Исторія англійскаго парламента.

А. Градовскій. Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ. Часть историческая. 1886. (Въ собраніи сочиненій томъ IV). — Р. Гнейстъ. Исторія Государственныхъ Учрежденій Англіи. Пер. Венгерова. 1885 г.—Его же. Das Englische Parlament in tausendjärigen Wandlungen.—Glasson. Histoire du droit et des institutions politiques de l'Angleterre. 1882—1883.

I. Въ XVII в. сословныя учрежденія на континентѣ Европы пали, въ Англіи же не только сохранились, но и претворились съ теченіемъ времени въ дѣйствительное народное представительство. Причина такого своеобразнаго хода англійской исторіи двоякая: во первыхъ, нѣсколько своеобразно сложившіяся историческія условія, во вторыхъ, способность отдѣльныхъ классовъ англійскаго народа пользоваться своими привилегіями не только въ своихъ эгоистическихъ интересахъ, но и въ интересахъ всего народа.

Въ Англіи собранія знатныхъ лицъ, витановъ, существовали еще въ англо-саксонскую эпоху, и эти собранія, витенагемоты, играли весьма замѣтную роль въ общемъ государственномъ управленіи. Съ паденіемъ англо-саксонскаго государства, съ норманскимъ завоеваніемъ (1066 г.) эти старыя учрежденія должны были

---

[1]) Послѣдніе случаи созыва гос. чиновъ относятся во Франціи къ 1614 г., въ Чехіи къ 1620, въ Бранденбургѣ къ 1653, въ Даніи къ 1660 г., въ Швеціи къ 1682 г., въ Венгріи къ 1687 г. (когда были ограничены права ейма).

исчезнуть, но на смѣну имъ вмѣстѣ съ феодализмомъ, внесеннымъ въ Англію норманами, появился и феодальный совѣтъ короля—съѣздъ великихъ вассаловъ при дворѣ.

Для исторіи внутренняго управленія Англіи, а равно и для исторіи всего ея государственнаго склада существенно, что въ Англіи феодализмъ принялъ нѣсколько другой характеръ, чѣмъ на континентѣ. Наиболѣе существенною его особенностью было то, что въ то время, какъ на континентѣ всѣ вассалы составляли нѣкоторую лѣстницу, въ которой каждая ступень была подчинена слѣдующей, болѣе высокой, такъ что королю непосредственно были подчинены и присягали ему въ вѣрности только великіе вассалы, а остальные въ непосредственномъ подчиненіи королю не находились, въ Англіи Вильгельмъ Завоеватель въ 1086 г. потребовалъ присяги себѣ со стороны всѣхъ вассаловъ, отъ кого бы они ни держали свои земли, и такимъ образомъ установилъ непосредственное подчиненіе всѣхъ вассаловъ королю. Другою особенностью англійскаго феодализма было то, что крупные вассалы короля хотя и получили большія земельныя владѣнія, но получили ихъ въ разныхъ мѣстахъ, сравнительно небольшими участками.

Обѣ эти особенности привели къ тому, что въ Англіи не оказалось такихъ крупныхъ вассаловъ, какъ имѣлъ напр. король французскій въ лицѣ какого нибудь герцога бургундскаго, которому принадлежала громадная площадь земли, гдѣ онъ имѣлъ свои административныя и судебныя учрежденія и своихъ вассаловъ, обязанныхъ вѣрностью только ему, а не королю Франціи. Такимъ образомъ въ Англіи крупные вассалы оказались значительно слабѣе, чѣмъ на континентѣ, король же значительно сильнѣе. Поэтому крупные вассалы не могли сплотиться въ Англіи въ правящій классъ, подавлявшій, какъ на континентѣ, всѣ другіе классы населенія. На континентѣ феодалы ослабили королевскую власть и подавили населеніе. Въ Англіи феодалы должны были опираться на населеніе, чтобы съ нимъ вмѣстѣ бороться противъ королевской власти. На континентѣ короли, опираясь на рознь сословій, могли въ концѣ концовъ по одиночкѣ справиться со всѣми. Въ Англіи еще въ XIII в. въ борьбу съ королемъ Іоанномъ Безземельнымъ вступило не одно какое либо сословіе, а дворянство и города вмѣстѣ. Въ этомъ столкновеніи главную роль уже въ силу того, что это было столкновеніе военное, сыграли бароны. Но у нихъ хватило политическаго такта выговорить у короля извѣстныхъ уступокъ не только себѣ, дворянству, но и всему свободному населенію Англіи [1]).

Миръ, заключенный съ королемъ возставшими баронами (1215 г.), былъ облеченъ въ форму грамоты, подписанной королемъ и подтвержденной его присягою («Великая Хартія Вольностей»). Въ ней между прочимъ устанавливалось обезпеченіе личной свободы всего населенія: король обѣщалъ, что никто изъ свободныхъ не будетъ арестованъ иначе, какъ по суду ему равныхъ и по законамъ страны; затѣмъ, устанавливалось запрещеніе облагать народъ сборами (кромѣ трехъ случаевъ, когда они разрѣша-

---

[1]) Полученная магнатами Венгріи приблизительно въ то же время (1222 г.) отъ короля Андрея «Золотая Булла» говоритъ только о правахъ и привилегіяхъ магнатовъ, но не всего народа.

лись феодальнымъ правомъ) безъ согласія «общаго совѣта», гарантировалась свобода передвиженія и право выѣзда изъ королевства, и кромѣ того были ограничены нѣкоторыя ленныя права короля. Этими постановленіями не только гарантировалось или по крайней мѣрѣ признавалось право личной неприкосновенности свободнаго населенія Англіи, но также подтверждались, и при томъ въ наиболѣе существенномъ вопросѣ, въ вопросѣ податномъ, права парламента, въ то время существовавшаго въ видѣ «общаго совѣта». Общій совѣтъ, или «парламентъ прелатовъ и бароновъ», состоялъ изъ верховъ тогдашняго феодальнаго общества и представительнаго характера (по отношенію къ массѣ народа) не носилъ, но на дѣлѣ политически и экономически вліятельный слой населенія въ немъ былъ представленъ.

«Съ согласія и совѣта» этого парламента король издавалъ и свои административныя распоряженія, и законы, при чемъ повидимому это согласіе скорѣе лишь упоминалось для торжественности акта, чѣмъ дѣйствительно испрашивалось. Затѣмъ, этотъ парламентъ былъ высшею судебною инстанціею; для бароновъ онъ являлся судомъ перовъ и кромѣ того ему были подсудны важнѣйшія уголовныя дѣла. Наконецъ, съ согласія совѣта устанавливались феодальные налоги (кромѣ трехъ случаевъ). Парламентъ прелатовъ и бароновъ былъ единственною формою представительства въ XI, въ XII в. Въ серединѣ XIII в. для вотированія субсидій королю были приглашены по два рыцаря отъ каждаго графства (1254 г.). Въ парламентъ 1264 г. были приглашены также и по два представителя отъ привилегированныхъ городовъ и мѣстечекъ. Это уже придало парламенту характеръ представительства всего свободнаго и матерьяльно независимаго населенія Англіи. Этотъ парламентъ былъ созванъ во время междоусобной войны съ королемъ бароновъ подъ предводительствомъ Симона Монфора. Онъ не былъ чѣмъ либо нормальнымъ въ государственной жизни, и на него нельзя ссылаться, какъ на прецедентъ [1]). Типическимъ парламентомъ признается «образцовый парламентъ» 1295 г., въ который королемъ были приглашены по два рыцаря отъ каждаго графства и по два представителя отъ каждаго бурга. Къ этому времени свободное населеніе графствъ и городовъ стало извѣстною общественною силою, которую власть, созывавшая парламентъ, желала имѣть на своей сторонѣ. Къ концу же XIII в. (1297 г.) относится актъ, имѣвшій существенное значеніе въ смыслѣ признанія значенія парламента, а именно «подтвержденіе хартій», которымъ король между прочимъ подтверждалъ, что безъ согласія парламента не будетъ взимать налоговъ, «кромѣ старыхъ и обычныхъ».

II. Послѣ появленія въ парламентѣ рыцарей графствъ и представителей городовъ въ Англіи создается сословное представительство по общему типу, господствовавшему на континентѣ: дворянство (рыцарство), духовенство и города. Но затѣмъ англійская исторія принимаетъ особый характеръ: парламентъ мало по малу пріобрѣтаетъ по существу значеніе безсословнаго народнаго представительства, а съ внѣшней стороны распадается на двѣ палаты,—палату лордовъ и палату общинъ. Пріобрѣтеніе англій-

---

[1]) Тѣмъ болѣе, что онъ былъ созванъ не королемъ, а предводителемъ возставшихъ бароновъ.

скимъ парламентомъ характера безсословнаго народнаго представительства обусловливается сложною совокупностью цѣлаго ряда своеобразныхъ историческихъ условій. Обыкновенно этотъ безсословный общенародный характеръ англійскаго парламента, а также и его жизненность и политическая сила объясняются тою связью, которая установилась между мѣстнымъ самоуправленіемъ и парламентскимъ представительствомъ. Это излюбленная идея Гнейста, перенятая у него цѣлымъ рядомъ ученыхъ.

Мѣстное управленіе въ Англіи выработалось еще въ эпоху, предшествовавшую норманскому завоеванію. Центромъ мѣстнаго самоуправленія приблизительно къ XIII в. стали «собранія графствъ», вѣдавшія судъ, полицію, мѣстное благоустройство, раскладку и взиманіе налоговъ, организацію милиціи. Первоначально въ собраніи участвовали лишь рыцари. Но мало по малу классъ рыцарей утрачиваетъ свою феодальную сословную физіономію. Англо-саксонскому населенію традиціи рыцарства были чужды; посвященіе въ рыцари, связанное съ расходами, съ извѣстными повинностями, въ Англіи не поднимало общественнаго положенія человѣка, и отъ этого посвященія начали уклоняться. Поэтому для всякаго рода повинностей и службъ начали требовать сначала лишь того, чтобы человѣкъ имѣлъ право на посвященіе въ рыцари, хотя бы онъ «препоясанъ» мечемъ и не былъ, а потомъ перешли къ опредѣленному имущественному цензу: всякое лицо, удовлетворяющее доходу съ рыцарскаго лена (20 ф. ст.), несетъ всѣ рыцарскія повинности. Отсюда перешли къ тому, что эти лица въ дѣлахъ мѣстнаго управленія пользуются и всѣми правами рыцарей (середина XV в.). Для другихъ службъ (въ присяжныхъ, въ милиціи и въ др.), а также для участія въ собраніяхъ графства, а слѣдовательно и для участія въ выборахъ въ парламентъ, былъ установленъ цензъ въ 40 шил. (1430 г.). Такимъ образомъ все мѣстное управленіе оказалось построеннымъ, вмѣсто начала сословнаго, на началѣ имущественнаго ценза. Это начало въ то время оказалось прогрессивнымъ. Оно знаменовало собою отказъ отъ сословнаго строя не только въ мѣстномъ управленіи, но и въ парламентскомъ избирательномъ правѣ въ силу того, что выборы представителей графства были возложены на собранія графствъ. И «рыцари графствъ», избираемые на этихъ собраніяхъ, въ сущности обратились въ представителей всего свободнаго населенія графства, или точнѣе, того землевладѣльческаго класса, «джентри», который оказался главною общественною силою въ графствахъ, а черезъ нихъ и въ парламентѣ.

Особенностью англійскаго общественнаго строя, связанною съ безсословностью графствъ, являлось также отсутствіе рѣзкой противоположности графствъ и городовъ. Въ городахъ пріобрѣлъ преобладающее вліяніе тотъ же достаточный въ имущественномъ отношеніи классъ мѣстнаго землевладѣльческаго населенія, «джентри», чувствовавшій такимъ образомъ свою солидарность во всемъ государствѣ.

Несомнѣнно, что тождество лицъ, участвовавшихъ въ мѣстномъ самоуправленіи и въ парламентскихъ выборахъ, создавало ту связь съ землею, въ которой принято видѣть источникъ силы англійскаго парламента. Возможно, что въ свое время при отсутствіи подвижности населенія, при отсутствіи современныхъ спо-

собовъ образованія общественнаго мнѣнія связь парламента съ органами самоуправленія, объединявшими мѣстное общество, была единственно возможною формою, въ какой парламентъ могъ опираться на народъ и черпать въ немъ свою силу, тѣмъ болѣе, что онъ опирался на классы, вліятельные именно въ мѣстной жизни [1]). Но во всякомъ случаѣ наиболѣе существенно для процесса превращенія сословнаго средневѣковаго представительства въ современное народное представительство то, что англійскій парламентъ стоялъ въ тѣсной связи именно съ такимъ самоуправленіемъ, которое очень рано утратило средневѣковый сословный характеръ и обратилось въ безсословное государственное установленіе.

III. Въ образцовомъ парламентѣ 1295 г. всѣ сословія засѣдали вмѣстѣ, въ томъ числѣ и высшее духовенство, и представители низшаго. Съ теченіемъ времени это единство парламента должно было нарушиться.

Прежде всего цѣлый рядъ условій привелъ къ тому, что великіе бароны отдѣлились отъ остальныхъ членовъ парламента. Великіе бароны составляли до извѣстной степени обособленный классъ въ государствѣ. Ихъ денежное могущество, занятіе высшихъ должностей въ государствѣ, ихъ престижъ громкихъ фамилій съ историческими и политическими заслугами, съ традиціоннымъ преимущественнымъ положеніемъ въ обществѣ, все это создавало для нихъ по условіямъ того времени совершенно исключительное положеніе. Различіе между великими баронами (лордами) и остальными вассалами короля не было различіемъ юридическимъ. Практически же оно было весьма существенно.

Лордство первоначально не было наслѣдственнымъ званіемъ, сословіемъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова,—тѣхъ, кто выдѣлялся на королевской службѣ или своимъ экономическимъ положеніемъ, короли приглашали въ свой совѣтъ, но такъ какъ имущество, являвшееся основою этого привилегированнаго положенія, переходило по наслѣдству (по обычаю къ старшему сыну), то вмѣстѣ съ имуществомъ переходило и привилегированное положеніе, и въ совѣтъ короля сначала фактически начали приглашать послѣ смерти великаго барона его старшаго сына, потомъ это стало признаваться правомъ сына, и пэрство, т. е. личное участіе въ совѣтѣ короля, обратилось въ наслѣдственное званіе. По своему общественному положенію и политическому вѣсу въ совѣтѣ короля пэры существенно отличались отъ прочихъ членовъ парламента, отъ представителей графствъ и городовъ. Феодальный парламентъ прелатовъ и бароновъ XII, XIII в. былъ не только органомъ, предлагавшимъ королю изданіе тѣхъ или иныхъ законовъ и вотировавшимъ субсидіи королю, но былъ также и выс-

[1]) Но было бы большою ошибкою, если вмѣстѣ съ Гнейстомъ видѣть въ связи парламента съ самоуправленіемъ необходимую основу народнаго представительства. Теперь связь съ народомъ и съ общественнымъ мнѣніемъ можетъ достигаться и иными способами, помимо связи съ самоуправленіемъ. Можно указать палаты, такъ или иначе связанныя съ самоуправленіемъ, напр. французскій сенатъ (въ громадной своей части выборщики сенаторовъ или члены органовъ самоуправленія, или избираются этими органами), который тѣмъ не менѣе политически гораздо слабѣе палаты депутатовъ, никакой связи съ самоуправленіемъ не имѣющей; германскій рейхстагъ, учрежденіе достаточно жизненное, не имѣетъ тоже никакой связи съ самоуправленіемъ.

шимъ судебнымъ и административнымъ мѣстомъ. Въ этихъ послѣднихъ функціяхъ представители графствъ и городовъ, такъ называемые представители «общинъ», не участвовали. Великіе же бароны участіе въ этихъ функціяхъ сохранили. Поэтому между общинами и пэрами получилось раздвоеніе не только общественнаго положенія и вѣса, но и нѣкоторое раздвоеніе функцій.

Съ середины XIV в. (1342 г.) впервые доходитъ извѣстіе о томъ, что пэры и представители общинъ засѣдаютъ въ разныхъ палатахъ. Въ 1377 г. впервые упоминается «спикеръ» палаты общинъ: она получаетъ своего предсѣдателя, т. е. обособляется въ отдѣльное учрежденіе. Въ немъ соединились представители графствъ и городовъ; въ силу же безсословнаго характера представительства въ Англіи, депутаты графствъ и городовъ оказались, какъ уже указано, принадлежащими приблизительно къ тому же общественному классу (джентри). Первое и третье сословія, столь враждовавшія на континентѣ, здѣсь оказались слитыми.

Представительство второго чина (духовенства) имѣло въ Англіи своеобразную судьбу. По своему общественному положенію духовенство рѣзко дѣлилось на двѣ части: прелаты, т. е. высшее духовенство, архіепископы, епископы, занимавшіе общественное положеніе вровень съ великими баронами, и низшее духовенство, мало отличавшееся отъ рыцарства, а впослѣдствіи слившееся съ «джентри». Въ виду этого общественнаго различія установилось и различіе въ формахъ участія духовенства въ парламентѣ: высшее духовенство наравнѣ съ великими баронами получало именныя приглашенія въ парламентъ, низшее участвовало въ немъ въ лицѣ своихъ избранныхъ представителей.

Но помимо участія въ парламентѣ, духовенство имѣло свои «конвокаціи», носившія характеръ самостоятельнаго духовнаго представительства, и напр. налоги съ духовныхъ лицъ устанавливались на этихъ конвокаціяхъ. Высшее духовенство слилось съ пэрами и образовало палату лордовъ. Низшее духовенство въ лицѣ своихъ представителей входило въ составъ палаты общинъ, но тяготилось участіемъ въ ней, тяготилось расходами, сопряженными съ посылкою депутатовъ, и, ссылаясь на свое участіе въ конвокаціяхъ, уклонялось отъ участія въ палатѣ общинъ, и въ XV, XVI вв. это участіе фактически вовсе прекратилось, и мало по малу установился тотъ взглядъ, что духовенство и не имѣетъ права участвовать въ ней.

Такимъ образомъ произошло раздѣленіе парламента на двѣ палаты: палату лордовъ и палату общинъ [1]).

Это раздѣленіе парламента на двѣ палаты является результатомъ своеобразныхъ условій англійской исторіи. Оно отнюдь не вытекаетъ изъ самаго существа народнаго представительства и не стоитъ съ нимъ ни въ какой логической связи. Это дѣленіе на двѣ палаты оказалось очень практичнымъ и цѣлесообразнымъ; надо думать, что потому именно оно и сохранилось. Но не потому оно возникло.

Для конституціоннаго принципа двупалатности существенно

---

[1]) Въ XV вѣкѣ составъ ихъ былъ таковъ: лордовъ свѣтскихъ 40—50, лордовъ духовныхъ (архіепископовъ и епископовъ) 20, аббатовъ и пріоровъ 27; всего 87—97 человѣкъ. Въ палатѣ общинъ было рыцарей графствъ 74, горожанъ 226, итого 300 человѣкъ.

не только самое дѣленіе на два учрежденія, но и тотъ принципъ, что обѣ палаты должны дѣйствовать совмѣстно, такъ что король имѣетъ дѣло съ однимъ постановленіемъ двухъ палатъ. Этотъ принципъ былъ установленъ королемъ въ 1407 г. по петиціи палаты общинъ. Лорды сообщили королю нѣкоторыя подробности по поводу принимавшагося рѣшенія о субсидіяхъ. По этому поводу общины просили постановить, что ни лорды, ни общины не могутъ сообщать королю о субсидіяхъ, назначенныхъ общинами съ согласія лордовъ, прежде чѣмъ общины и лорды пришли къ окончательному соглашенію [1]).

IV. Въ процессѣ преобразованія парламента изъ средневѣковаго сословнаго представительства отдѣльныхъ группъ населенія въ народное представительство, какъ государственный органъ, весьма существенно то, что въ Англіи избиратели перестали давать своимъ депутатамъ «наказы», которыми связывали ихъ, видя въ нихъ своихъ уполномоченныхъ. Неудобства этого порядка несомнѣнны: въ то время, когда парламентъ въ сборѣ, всегда могутъ возникнуть новые вопросы, не предусмотрѣнные въ призывныхъ грамотахъ. Мало по малу инструкціи эти вышли изъ употребленія. Когда именно, сказать трудно; въ XVIII в. ихъ уже нѣтъ (Блекстонъ). Повидимому не было уже и въ XVII. Исчезновеніе инструкцій было въ высшей степени существенно въ томъ отношеніи, что обратило парламентъ изъ совокупности представителей отдѣльныхъ группъ населенія, представителей, подчиненныхъ своимъ избирателямъ и обязанныхъ отчетомъ передъ ними, въ органъ государственной власти, по своему личному разумѣнію и по своей волѣ разрѣшающій государственныя дѣла и участвующій въ осуществленіи государственной власти надъ всѣмъ населеніемъ, въ томъ числѣ и надъ своими избирателями.

V. Для существа современнаго народнаго представительства характерно участіе его въ осуществленіи законодательной власти. Сословныя собранія континента Европы этой власти не имѣли. Понятіе законодательства, какъ свободной правотворческой дѣятельности государства, среднимъ вѣкамъ вообще до нѣкоторой степени чуждо. Средневѣковые государи почти не законодательствовали; но когда они издавали тѣ или другія правила, они дѣйствовали «съ согласія и совѣта всей земли», при чемъ данное распоряженіе формально исходило отъ короля, а не отъ собранія гос. чиновъ. Пока англійскій парламентъ былъ сословнымъ учрежденіемъ, его участіе въ законодательствѣ ограничивалось тѣмъ, что онъ обращался къ королю съ петиціями объ изданіи того или другого постановленія. Эти петиціи редактировались въ формѣ общихъ пожеланій, и король на основаніи ихъ и издавалъ отъ своего имени то или другое постановленіе. При этомъ, само собою разумѣется, легко могло получаться, что постановленіе, изданное королемъ, далеко не вполнѣ точно отвѣчало пожеланію парламента. При Генрихѣ IV (1399—1413) общины просили, чтобы имъ было позволено образовать комитетъ со-

---

[1]) Въ этой петиціи, по скольку она касается субсидій, существенно и то, что субсидія признается назначенною королю собственно общинами, и лорды ея не назначаютъ, а только даютъ свое согласіе на то, что назначили общины.

вмѣстно съ лордами для того, чтобы самимъ редактировать предлагаемый королю статутъ. Король не согласился. При Генрихѣ V (1413—1422) общины продолжали свои настоянія и просили, чтобы въ книгу статутовъ отнюдь не записывались такія изданныя королемъ постановленія, хотя бы и изданныя на основаніи петиціи парламента, въ которыхъ путемъ прибавки какихъ либо словъ или исключенія ихъ рѣшеніе парламента было въ чемъ либо измѣнено. Король согласился. Начиная съ Генриха VI (1422—1461) входитъ въ обычай, что парламентъ прямо редактируетъ то или иное постановленіе, такъ что королю остается только отвергнуть или утвердить его. Такъ была создана законодательная иниціатива парламента, и, что существеннѣе всего, было проведено то положеніе, что право устанавливать редакцію закона принадлежитъ только парламенту.

Въ эту же эпоху, при Генрихѣ VI устанавливается и становится общепризнаннымъ то положеніе, что распоряженіе короля, изданное по предложенію парламента (статутъ), можетъ быть отмѣнено или даже измѣнено не иначе, какъ съ согласія парламента [1]). Такимъ образомъ англійское право впервые установило формальное понятіе закона, какъ акта, исходящаго отъ короля совмѣстно съ народнымъ представительствомъ, при чемъ этотъ актъ является болѣе обязательнымъ, чѣмъ какой бы то ни было другой актъ государственной власти, изданный въ другой формѣ.

VI. Дальнѣйшимъ существеннымъ признакомъ современнаго конституціоннаго народнаго представительства являются его бюджетныя права. Эти права выработались у англійскаго парламента медленною и сложною эволюціею.

Тотъ принципъ средневѣковаго права, что король покрываетъ всѣ издержки государственнаго управленія изъ своихъ личныхъ доходовъ и не имѣетъ права устанавливать налоговъ безъ согласія плательщиковъ ихъ, въ Англіи былъ неоднократно подтверждаемъ королевскою властью: въ 1215 г. въ Великой Хартіи Вольностей и потомъ главнымъ образомъ въ «Подтвержденіи хартій» 1295 г. Однако въ этомъ послѣднемъ актѣ было сказано, что безъ согласія прелатовъ, бароновъ и общинъ не будетъ взиматься никакихъ налоговъ, «кромѣ обычныхъ и слѣдуемыхъ королю по закону». Положеніе вещей создавалось спорное и двусмысленное. Но общины отстояли свое право. Отстояли именно общины: онѣ давали субсидіи, лорды только выражали свое согласіе. Отсюда получилось, что короли обращались за субсидіями именно къ общинамъ, и хотя актъ о назначеніи субсидіи исходилъ отъ обѣихъ палатъ парламента, но первенствующая роль оказалась въ рукахъ общинъ. Это далось длинною борьбою, въ теченіе которой королямъ нерѣдко удавалось захватывать въ свои руки право податного обложенія. При первыхъ трехъ короляхъ норманской династіи [2]), при Тюдорахъ [3]) и при Стюартахъ (XVII вѣкъ) тотъ принципъ, что налогъ можетъ быть назначенъ только съ согласія плательщиковъ, фактически неод-

---

[1]) Положеніе это начинаетъ сознаваться уже и съ середины XIV в.

[2]) Вильгельмъ I (1066—1087), Вильгельмъ II (1087—1100) и Генрихъ I (1100—1135).

[3]) XVI вѣкъ.

нократно нарушался. Но своимъ упорствомъ и настойчивостью палата общинъ, какъ представительница плательщиковъ, добилась признанія и со стороны королевской власти, что налоги могутъ быть установлены только ею.

Въ средніе вѣка парламентъ и король разсматривались, какъ двѣ стороны, торгующіяся между собою, приходящія къ тому или иному соглашенію, стоящія въ отношеніяхъ договорныхъ; всѣ государственные расходы падали на короля и его личные доходы: когда ему не хватало на веденіе войны или на какія либо другія общегосударственныя нужды, то общины, если желали, приходили ему лично на помощь. Такъ сказать, моральная отвѣтственность за то, чтобы государственная машина не останавливалась за отсутствіемъ денегъ, лежала на королѣ, а не на парламентѣ. Если король не приходилъ къ соглашенію съ общинами, тѣ считали себя въ правѣ отказать королю въ субсидіяхъ.

Къ концу XVIII в. положеніе вещей существенно мѣняется. Характеръ англійскаго парламента, какъ учрежденія государственнаго, входитъ въ сознаніе и народа, и самого парламента, и этотъ характеръ не позволяетъ парламенту смотрѣть безучастно на то, будутъ ли, или не будутъ удовлетворены государственныя потребности. Покрытіе расходовъ государственнаго управленія изъ личныхъ средствъ короля съ случайными субсидіями ему, ассигнуемыми парламентомъ, становится какою то несообразностью.

И какъ мы уже видѣли, во второй половинѣ XVIII в. происходитъ та реформа государственнаго хозяйства Англіи, что король отказывается въ пользу государства отъ своихъ личныхъ доходовъ и получаетъ на свои личные расходы изъ казначейства опредѣленное содержаніе (цивиль-листъ), а всѣ расходы государственнаго управленія покрываются парламентомъ частью изъ бывшихъ королевскихъ доходовъ, частью изъ налоговъ, устанавливаемыхъ парламентомъ въ пользу государства (а не короля). По традиціонному обычаю бюджетъ все еще ежегодно вносится короною въ формѣ обращенной къ общинамъ просьбы короля о назначеніи ему субсидій. Но теперь это не субсидія королю, но установленіе государственнымъ учрежденіемъ государственнаго бюджета и вмѣстѣ съ тѣмъ установленіе государственныхъ налоговъ на покрытіе расходовъ государственнаго управленія. Парламентъ изъ собранія представителей отдѣльныхъ сословій, назначавшихъ королю субсидіи изъ своихъ средствъ, обратился въ государственное установленіе, въ рукахъ котораго находится право государственнаго податного обложенія и право распоряженія государственными средствами.

VII. Отъ непосредственнаго участія въ администраціи средневѣковыя сословныя собранія были вовсе устранены, и личный составъ слугъ и совѣтниковъ короля отъ нихъ не зависѣлъ. Государственныя сословія на континентѣ иногда выказывали поползновенія пріобрѣсти тѣ или иныя права въ этомъ отношеніи, но въ общемъ безрезультатно.

Въ Англіи съ конца XIV в. парламентъ начинаетъ стремиться вліять на подборъ личныхъ совѣтниковъ короля. Но сначала тщетно. Съ теченіемъ времени въ Англіи вырабатываются два средства, путемъ которыхъ парламентъ привлекаетъ совѣтниковъ

короля къ отвѣтственности. Это, во первыхъ, такъ называемый bill of attainder, билль объ опалѣ, т. е. спеціальный законъ о томъ, что такое то лицо совершило преступленіе, за которое подлежитъ казни [1]). Когда подобный законопроектъ принимался обѣими палатами парламента, то королю обыкновенно оставалось только утвердить его, хотя бы дѣло шло о какомъ либо любимцѣ короля. Но эта процедура, сводившаяся къ нарушенію всѣхъ принциповъ суда, могла примѣняться только въ самыхъ крайнихъ случаяхъ и не могла обратиться въ нормальное средство управленія. На почвѣ своеобразныхъ англійскихъ представленій возникъ другой способъ воздѣйствія парламента на совѣтниковъ короны. Англичане вообще смотрятъ, и въ особенности смотрѣли на парламентъ, на каждую палату въ отдѣльности и на обѣ вмѣстѣ, какъ на судебное мѣсто. Это было въ особенности ясно по отношенію къ палатѣ лордовъ, выработавшейся изъ великаго совѣта короля, который былъ между прочимъ и судебнымъ мѣстомъ (судомъ пэровъ и вмѣстѣ съ тѣмъ судомъ для важнѣйшихъ преступленій). Преданіе суду предоставлено въ Англіи такъ наз. «большому жюри», 24 присяжнымъ, представляющимъ собою графство: они выдаютъ преступника въ руки правосудія. Съ теченіемъ времени возникъ взглядъ, что какъ 24 присяжныхъ представляютъ графство, такъ палата общинъ представляетъ всю Англію и является «великимъ жюри націи». Отсюда сдѣлали тотъ выводъ, что палата общинъ можетъ предать суду каждое лицо, и въ такомъ случаѣ оно судится палатою лордовъ. Это средство, такъ называемое impeachment, является средствомъ вполнѣ законнымъ, согласнымъ съ началами судопроизводства, но черезчуръ тяжелымъ [2]); примѣненіе его безъ наличности преступленія затруднительно, между тѣмъ для парламента можетъ быть существенно устранить того или другого министра, хотя бы онъ никакого преступленія и не совершалъ. Долгое время всякія попытки парламента влiять на выборъ королями своихъ совѣтниковъ не приводили ни къ чему, но съ конца XVII в., когда на тронѣ появляются лица и династіи [3]), приглашенныя парламентомъ, и когда короли до нѣкоторой степени чувствуютъ себя чуждыми странѣ, они начинаютъ стремиться править въ согласіи съ парламентомъ. Министерство Вальполя (1721—1741 г.) было первымъ министерствомъ съ однороднымъ партійнымъ составомъ и все время опиравшимся на парламентское большинство. Къ 1782 г. относится первый случай выхода въ отставку всего министерства на томъ основаніи, что оно осталось въ парламентѣ въ меньшинствѣ. Съ этого времени въ правосознаніе мало по малу входитъ та идея, что министры могутъ оставаться у власти только, пока пользуются довѣріемъ большинства въ парламентѣ.

VIII. Такимъ образомъ къ концу XVIII в., т. е. къ тому времени, когда начала англійскаго государственнаго строя рецепи-

---

[1]) См. выше стр. 32—33.

[2]) Всего съ 1621 г. по 1805, когда эта процедура была примѣнена въ послѣдній разъ, она примѣнялась 54 раза. Изъ нихъ 19 случаевъ было въ первые годы Долгаго Парламента, т. е. передъ революціею 1648 г.

[3]) Вильгельмъ Оранскій (1689—1695) и ганноверская династія; первые короли изъ этой династіи, Георгъ I (1714—1727), Георгъ II (1727—1760) и Георгъ III (1760—1820) гораздо больше чувствовали себя ганноверскими курфюрстами чѣмъ королями Англіи.

руются общею конституціоною теоріею, англійскій парламентъ являлся представителемъ не отдѣльныхъ сословій, но всей націи; парламентъ получилъ участіе въ законодательствѣ въ томъ смыслѣ, что имъ устанавливался текстъ законопроекта, который затѣмъ король могъ только утвердить или не утвердить; у парламента выработались права бюджетныя въ томъ смыслѣ, что палата общинъ явилась распорядительницею государственныхъ доходовъ и расходовъ, что и выражалось въ составляемой имъ на годъ росписи; по отношенію къ администраціи парламентъ пріобрѣлъ право преданія министровъ суду, и уже въ XIX в. установилось, что министры должны принадлежать къ парламентскому большинству.

Другими словами, основныя начала современной конституціонной теоріи являются возведеннымъ въ общій принципъ государственнымъ строемъ Англіи въ той формѣ, какъ онъ сложился къ великой французской революціи, когда онъ былъ реципированъ на континентѣ (поэтому напр. тотъ принципъ, что министры должны принадлежать къ парламентскому большинству, конституціонною теоріею въ качествѣ необходимаго требованія воспринятъ не былъ). Ни жизненность, ни цѣлесообразность конституціонныхъ началъ этимъ отнюдь не подрываются. Но было бы неправильно считать эти начала такого рода предвѣчными истинами, которыя съ логическою необходимостью вытекаютъ изъ природы вещей. Какъ все, возникшее исторически, они должны подлежать дальнѣйшему историческому развитію.

---

# Отдѣлъ первый.

## Избирательное право.

### ГЛАВА ПЕРВАЯ.

### Юридическая природа избирательнаго права.

I. По поводу юридической природы избирательнаго права возникаетъ вопросъ, есть ли участіе въ выборахъ право избирателя, или же это возложенная на него обязанность, общественная должность.

Прежде, примѣрно въ началѣ XIX в., вообще были склонны видѣть въ участіи въ выборахъ право, лично принадлежащее данному избирателю. Но въ настоящее время отъ этой точки зрѣнія отказываются, и господствующее мнѣніе видитъ въ участіи въ выборахъ осуществленіе извѣстной общественной функціи, закономъ возложенной на то или другое лицо. Должностной характеръ избирательнаго «права» въ настоящее время обыкновенно мотивируется тѣмъ, что въ современномъ государствѣ никто не можетъ имѣть своего, лично ему принадлежащаго права на осуществленіе какой либо функціи государственнаго управленія, какъ это было въ средніе вѣка, когда отдѣльныя должности,

отдѣльныя полномочія власти принадлежали на правѣ частной собственности частнымъ лицамъ. Теперь всѣ права по осуществленію отдѣльныхъ функцій государственнаго управленія принадлежатъ только самому государству, оно является единственнымъ субъектомъ правительственныхъ правъ, и эти функціи лишь возлагаются государствомъ на отдѣльныхъ лицъ [1]). Поскольку участіе въ выборахъ есть участіе въ созданіи органа государственнаго управленія, право на участіе въ выборахъ можетъ быть правомъ, принадлежащимъ только государству, и возлагаемымъ имъ для осуществленія на отдѣльныхъ гражданъ [2]). Другимъ доводомъ въ пользу той же точки зрѣнія является доводъ, заимствуемый изъ теоріи народнаго суверенитета: если суверененъ народъ, какъ цѣлое, то отдѣльнымъ лицамъ суверенитетъ принадлежать не можетъ. Избирательное право есть осуществленіе народнаго суверенитета, т. е. права, принадлежащаго всему народу и, слѣдовательно, не принадлежащаго отдѣльнымъ гражданамъ въ особицу; граждане только исполняютъ обязанность, возложенную на нихъ закономъ (Duguit, стр. 88). По мнѣнію Лабанда (томъ I, стр. 291), законъ такъ или иначе опредѣляетъ, кто именно участвуетъ въ выборахъ; есть люди, которые подъ это опредѣленіе подходятъ, другіе нѣтъ; кто подходитъ, тотъ избиратель. Но своего, лично ему принадлежащаго (субъективнаго) права на то, чтобы быть избирателемъ, у человѣка нѣтъ. Онъ избиратель, пока законъ имѣетъ данную редакцію, но она всегда можетъ быть измѣнена, и у избирателя нѣтъ права на то, чтобы она оставалась неизмѣнною [3]).

Но это ученіе, согласно которому избирательное право не есть право, коренньмъ образомъ расходится съ самымъ существомъ нашихъ представленій о народномъ представительствѣ и о должности. Избирательныя полномочія пользуются правовою защитою: человѣкъ, неправильно исключенный изъ избирательныхъ списковъ, обладаетъ рядомъ юридическихъ средствъ для возстановленія своихъ правъ. Опредѣленіе избирательныхъ полномочій, какъ извѣстной службы обществу, не можетъ быть признано вѣрнымъ и потому, что служба есть извѣстная обязанность, пользованіе же избирательными правами, по общему правилу, есть именно право, а не обязанность. Наконецъ, нельзя упускать изъ виду, что современное правосознаніе представляетъ избирательныя полномочія гражданъ именно, какъ права ихъ, и этого представленія изъ понятія избирательныхъ правъ исключить нельзя [4]).

---

[1]) Ср. С. Лоу. Государственный строй Англіи. Стр. 183.—Bornhak. Allgemeine Saatslehre. 1909, стр. 133. Избирательное собраніе разсматривается, какъ временный государственный органъ.—Ulbrich. Verwaltungsrecht. 1904 г. стр. 217—218.

[2]) Эта точка зрѣнія, выдвинутая германскимъ ученымъ Герберомъ, въ послѣднее время особенно ясно изложена у Iellinek. System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1892, стр. 139—152.

[3]) Ландъ, томъ I, стр. 291—292.—Ср. Orlando. Fondement de la représentation politique. Revue de droit public. 1895, т. I, стр. 21.—Saripolos. La démocratie et l'élection proportionnelle. 1899, томъ II, стр. 93.

[4]) Значеніе этого довода не слѣдуетъ преувеличивать, какъ это дѣлаетъ Котляревскій, Конституціонное государство, стр. 103. То или другое можетъ нами сознаваться, какъ право, но въ положительномъ законодательствѣ можетъ или не признаваться, или даже прямо отрицаться. Сужденіямъ массы

На почвѣ стремленій примирить эти соображенія съ тѣмъ положеніемъ, что въ современномъ государствѣ осуществленіе полномочій власти можетъ быть только службою, но не правомъ, лично какому либо обывателю принадлежащимъ, возникло ученіе, согласно которому участіе въ выборахъ есть служба, а не право, и если у гражданина есть какое либо право, то лишь на «признаніе» его избирателемъ, если онъ удовлетворяетъ установленнымъ въ законѣ условіямъ (Iellinek, System, стр. 152.— Duguit, стр. 91). Но, какъ замѣчаетъ по этому поводу Лабандъ (томъ I изд. 1901 г., стр. 307, вын.), право на признаніе права голосовать не можетъ быть отдѣлено отъ самаго права на голосованіе. Если избирательное право само не есть субъективное право, то имъ не можетъ быть и притязаніе на него, какъ притязаніе на не-право. И дѣйствительно, если законъ что либо и охраняетъ, и признаетъ за гражданиномъ, то не право на признаніе его избирателемъ, а именно самое право избирать. Еслибы кто либо началъ препятствовать избирателю подавать голосъ, уничтожилъ бы его избирательную записку, и т. п., то совершилъ бы несомнѣнное нарушеніе правъ этого избирателя. И это нарушеніе относилось бы именно не къ признанію правъ избирателя, а къ ихъ осуществленію. Еслибы эта теорія права лишь на «признаніе» была вѣрна, то избиратели имѣли бы право только на внесеніе въ списки, но не на подачу голоса. Между тѣмъ очевидно, что между правомъ на внесеніе въ избирательные списки и правомъ на подачу голоса нѣтъ абсолютно никакого такого различія, которое позволяло бы находить принципіальную противоположность этихъ двухъ правъ.

II. Для разрѣшенія всѣхъ этихъ противорѣчій надо обратить вниманіе на слѣдующую смѣну представленій по разсматриваемому вопросу.

При средневѣковомъ сословномъ представительствѣ каждое сословіе, посылавшее своихъ представителей, почитало это своимъ правомъ, ограничивающимъ государственную власть. Согласіе представителей сословій было нужно королю постольку, поскольку его государственной власти не хватало для тѣхъ или другихъ распоряженій (напр. для установленія налога). Представительство ограничивало государственную власть, и представляемые являлись носителями собственныхъ, отъ государства независимыхъ и для государства неприкосновенныхъ правъ. Это были, такъ сказать, права противъ государства, права, существовавшія лишь въ интересахъ самихъ управомоченныхъ, а не государства. Съ образованіемъ въ концѣ XVIII и въ началѣ XXI вв. современнаго народнаго представительства положеніе вещей существенно измѣнилось. Законъ началъ свободно опредѣлять, кто избиратель, кто нѣтъ. Ни за кѣмъ не признавалось права на какихъ либо историческихъ или иныхъ основаніяхъ требовать себѣ предоставленія избирательныхъ правъ. Они давались или отнимались исключительно въ государственномъ интересѣ, такъ

---

населенія въ этомъ отношеніи рѣшающаго значенія придавать нельзя, но несомнѣнно, что если какое либо полномочіе начинаетъ всѣмъ народомъ сознаваться, какъ право отдѣльныхъ гражданъ, то практически оно имѣетъ всѣ шансы со временемъ стать таковымъ, если только этому что либо не помѣшаетъ.

или иначе понятомъ, или по крайней мѣрѣ подъ предлогомъ государственнаго интереса. Не стало такого правового основанія, въ силу котораго кто либо могъ бы требовать, чтобы условія ценза были опредѣлены такъ, чтобы и онъ подъ эти условія подошелъ. Не стало такихъ лицъ, по отношенію къ которымъ государство признавалось бы юридически обязаннымъ предоставить имъ избирательныя права. Въ эту эпоху, открывшуюся приблизительно великою французскою революціею [1]), никто не имѣетъ избирательныхъ правъ въ томъ смыслѣ, чтобы это были права по отношенію къ государству. Въ этомъ существенное отличіе постановки вопроса по сравненію съ предыдущей эпохою. Останавливаясь именно на этомъ отличіи, писатели, которыхъ можно опредѣлить, какъ сторонниковъ либеральныхъ ученій, вообще отрицали за избирательными правами характеръ правъ, принадлежащихъ отдѣльнымъ лицамъ, и усматривали въ участіи въ выборахъ извѣстную должность, функцію государственнаго управленія.

Но та постановка, которую получало это рѣшеніе вопроса, была по существу не вѣрна. Избирательное право стало функціею, осуществляемою въ государственномъ интересѣ, а не въ защиту личныхъ привилегій, функціею, свободно предоставляемою и отнимаемою закономъ, а не неотъемлемо кому либо принадлежащею; но отсюда, вопреки господствующему мнѣнію, не получилось, чтобы эта функція не была правомъ, хотя и въ другомъ смыслѣ, чѣмъ это было прежде. Законъ можетъ установить условія активнаго избирательнаго ценза такъ, что Ивановъ подъ эти условія подходить не будетъ, но можетъ установить ихъ и такъ, что Ивановъ подъ эти условія подойдетъ. И если Ивановъ подъ эти условія подходитъ, то у него имѣется именно избирательное п р а в о, а не что либо иное, ибо это право пользуется всею тою защитою, какъ и любое другое право. Но это право—не только на признаніе званія избирателя, но и на самое осуществленіе избирательныхъ полномочій—пользуется защитою и является правомъ не по отношенію къ государству, которое всегда вольно измѣнить условія ценза, но лишь по отношенію къ другимъ обывателямъ и по отношенію къ подзаконнымъ органамъ власти.

Поэтому классическое опредѣленіе избирательныхъ правъ, какъ должности, а не лично кому либо принадлежащаго права, является неправильнымъ [2]).

---

[1]) Ср. E s m e i n, стр. 275 сл.

[2]) Замѣтимъ далѣе, что опредѣленіе избирательнаго права, какъ должности, страдаетъ также и извѣстнымъ насиліемъ надъ установившимся словоупотребленіемъ. Должностью называется извѣстное установленіе, существующее независимо отъ отдѣльныхъ лицъ, ее занимающихъ. Должность министра финансовъ существуетъ, какъ нѣчто непрерывное, независимо отъ смѣны отдѣльныхъ министровъ. Ничего подобнаго по отношенію къ избирательнымъ правамъ не наблюдается. Тутъ нѣтъ никакого установленія, существующаго въ нѣкоей внѣшней отдѣленности отъ лицъ. Тутъ каждое отдѣльное лицо обладаетъ ему принадлежащими избирательными правами, и эти права (функціи) не объективируются ни въ какое отдѣльное отъ него установленіе, имѣющее самостоятельное бытіе. Надо также имѣть въ виду, что самая постановка вопроса: право или должность (служба), заключаетъ въ себѣ извѣстную предвзятую и при томъ неточную идею, предрѣшающую вопросъ. Эта постановка вопроса исходитъ изъ того, что права должности не являются правами лица, эту должность занимающаго, но принадлежатъ какой то особой, отдѣльной

Съ теченіемъ времени это представленіе объ избирательномъ правѣ, какъ о полномочіи, свободно предоставляемомъ государственною властью и ею отнимаемомъ, начинаетъ подвергаться извѣстнымъ видоизмѣненіямъ, точнѣе говоря, въ немъ начинают появляться и иные элементы. Съ ростомъ демократическихъ идей, съ появленіемъ требованія всеобщаго избирательнаго права возникаетъ новая правовая идея, та идея, что каждый обыватель имѣетъ право на активное участіе въ политической жизни страны, и устраненіе кого бы то ни было отъ избирательныхъ правъ возможно только по какимъ либо особымъ основаніямъ, устанавливающимъ его неспособность пользоваться избирательными правами (малолѣтство, душевная болѣзнь, преступность). Съ этой точки зрѣнія избирательныя права являются какъ бы прирожденнымъ правомъ человѣка и гражданина, такого рода правомъ, которое современное государство обязано уважать и признавать [1]). Избирательныя права опять начинаютъ сознаваться, какъ права по отношенію къ государству. И эта точка зрѣнія несомнѣнно начинаетъ намѣчаться и проникать во все болѣе и болѣе широкіе круги. Народное правосознаніе ее воспринимаетъ, частью уже восприняло, и она опредѣляетъ собою характеръ политическихъ требованій, господствующихъ въ настоящее время.

Но эта точка зрѣнія, что каждый обыватель имѣетъ право требовать предоставленія ему государственною властью избирательныхъ правъ, является пока лишь извѣстнымъ политическимъ постулатомъ, пожеланіемъ, лозунгомъ извѣстныхъ политическихъ партій и направленій, но въ дѣйствующемъ правѣ она не воплотилась. Она такъ или иначе отражается на немъ, отражается повсемѣстнымъ и постепеннымъ расширеніемъ избирательнаго права, провозглашеніемъ мѣстами всеобщаго избирательнаго права, распространеніемъ этого права и на женщинъ, но во всякомъ случаѣ по самому складу современнаго государства, по постановкѣ всѣхъ юридическихъ отношеній отдѣльныхъ лицъ къ государству, какъ къ цѣлому, къ его верховной власти, эта точка зрѣнія, усматривающая въ избирательномъ правѣ такого рода право, которое государственная власть юридически обязана уважать, находится въ коренномъ противорѣчіи съ принципомъ правовой неограниченности современной государственной власти. Она никому не подчинена. Ей подчинено все, и по самой организаціи современнаго государства осуществленіе какого бы то ни было требованія, обращеннаго отъ обывателя къ государственной власти, возможно лишь въ формѣ и на основаніяхъ добровольнаго акта власти. А на то, что дается только добровольно, у получающаго права нѣтъ. Въ иныхъ случаяхъ государство можетъ быть практически вынуждено ввести всеобщее избирательное право. Это можетъ быть требованіемъ восторжествовавшей

---

отъ него сущности,—или государству, или должности, какъ юридическому лицу. Правильность этой точки зрѣнія доказанной считаться не можетъ. По мнѣнію другихъ, тѣ или другія права и приписываются должности, какъ нѣкоей сущности, только потому, что они закономъ предоставляются всѣмъ физическимъ лицамъ, занимающимъ ее. При такомъ пониманіи существа должности самая постановка вопроса, господствующая въ литературѣ, утрачиваетъ свой смыслъ.

[1]) Ср. Hauriou, Droit administratif. 1903 г., стр. 50.

революціи. Но революція не есть юридическое средство, и то, что можетъ быть осуществлено только революціею, не есть дѣйствующее право.

Такимъ образомъ представленіе объ избирательномъ правѣ, какъ о правѣ, неотъемлемо принадлежащемъ каждому обывателю, какъ о правѣ, которое государство юридически обязано уважать и признавать, есть представленіе, хотя и усиливающееся въ своемъ напряженіи и распространеніи и въ оказываемомъ имъ вліяніи на законодательство отдѣльныхъ странъ, но кореннымъ образомъ противорѣчащее сложившемуся характеру современнаго государства и существующему положительному праву всѣхъ культурныхъ народовъ.

При такихъ условіяхъ современное правосознаніе, требующее признанія за всѣми права на участіе въ политической жизни, и при томъ въ формѣ участія въ выборахъ, можетъ имѣть характеръ лишь политическаго требованія, по временамъ властно опредѣляющаго развитіе положительнаго законодательства, но вмѣстѣ съ тѣмъ такого требованія, которое не только не вошло въ положительное право, но и не можетъ войти въ положительное право современныхъ государствъ, по крайней мѣрѣ, пока не измѣнится общій ихъ характеръ, принципіально отрицающій возможность какихъ либо правъ обывателя по отношенію къ государственной власти.

---

## ГЛАВА ВТОРАЯ.

## Активное и пассивное избирательное право.

### § 1. Законодательные акты, устанавливающіе русское избирательное право, и общая схема выборовъ въ Государственную Думу.

I. Дѣйствующее избирательное право въ Гос. Думу выработалось лишь постепенно, въ 23-хъ законодательныхъ актахъ. Изъ нихъ надлежитъ отмѣтить слѣдующіе.

Основныя черты русской избирательной системы заложены въ Положеніи о Выборахъ въ Гос. Думу, изданномъ 6-го августа 1905 г. Нѣкоторыя подробности установленнаго порядка выборовъ были развиты и дополнены въ Выс. утв. 18 сент. того же года «Правилахъ о примѣненіи и приведеніи въ дѣйствіе Учрежденія Гос. Думы и Положенія о Выборахъ». Въ Манифестѣ 17 окт. 1905 г. было обѣщано «привлечь теперь же къ участію въ Думѣ, по мѣрѣ возможности, соотвѣтствующей краткости остающагося до созыва Думы срока, тѣ классы населенія, которые нынѣ совсѣмъ лишены избирательныхъ правъ, предоставивъ засимъ дальнѣйшее развитіе начала общаго избирательнаго права вновь установленному законодательному порядку», и 11 дек. 1905 г. былъ изданъ указъ, осуществившій въ тѣхъ или иныхъ предѣлахъ эти обѣщанія.

Этими актами былъ установленъ порядокъ выборовъ для

центральной Россіи. Что касается окраинъ, то на нихъ Положеніе о Выборахъ съ тѣми или другими измѣненіями, вызывавшимися особенностями ихъ административнаго строя или общественной жизни, распространялось особыми актами [1]).

Всѣ эти акты [2]) были изданы внѣ того порядка, который въ дореформенной Россіи признавался нормальнымъ законодательнымъ (т. е. черезъ Гос. Совѣтъ), и объ устраненіи отступленій отъ котораго былъ изданъ особый законъ 6 іюня того же 1905 г. Но поскольку это были акты Верховной власти, въ то время объединявшей въ своихъ рукахъ всю полноту государственной власти, эти акты должны быть признаны имѣющими безусловную силу закона.

Всѣ дополнительныя къ Пол. о Выборахъ узаконенія вырабатывались «Особымъ дѣлопроизводствомъ по выборамъ въ Гос. Думу», образованнымъ въ составѣ Министерства Вн. Дѣлъ, и имъ вносились въ Совѣтъ Министровъ, который обсуждалъ предположенія Дѣлопроизводства и представлялъ ихъ на утвержденіе Государя.

Не смотря на предположеніе манифеста о дальнѣйшемъ развитіи началъ общаго избирательнаго права въ порядкѣ вновь установленнаго законодательства, ни въ первую Думу, ни во вторую правительствомъ никакого законопроекта въ этомъ смыслѣ внесено не было.

Наконецъ, 3 іюня 1907 г., одновременно съ роспускомъ второй Думы, былъ изданъ указъ, вносившій существенныя измѣненія въ законы о выборахъ въ Думу [3]). На очевидной незаконности этого указа мы уже останавливались (см. выше, стр. 75—76 и 194) и вмѣстѣ съ тѣмъ видѣли практическую невозможность не подчиниться этому указу. Выборы въ третью Думу прошли именно по этому указу, и по всѣмъ видимостямъ на измѣненіе его въ ближайшемъ будущемъ нѣтъ шансовъ, и потому вѣроятнѣе

---

[1]) 11 октября 1905 г. состоялся Именной указъ о „Примѣненіи Пол. о Выб. къ губерніямъ Царства Польскаго", 20-го окт. о примѣненіи къ части губерній Сибирскихъ, 2 февр. 1906 г. о примѣненіи этого Положенія къ губ. Кавказскимъ; 22 февр., 25 марта, 22 апр.— къ остальнымъ губерніямъ Сибирскимъ, Средне-Азіатскимъ, Астраханской и Ставропольской и т. д.

[2]) Законы о выборахъ въ Гос. Думу, по указъ 11 дек. 1905 г. включительно, напечатаны въ Сборникѣ, редактированномъ Н. Лазаревскимъ, „Законы о Выборахъ въ Гос. Думу", при чемъ эти законы снабжены алфавитнымъ указателемъ и разъясненіями, составленными редакторомъ сборника при участіи редакціи газеты „Право" и центральнаго консультаціоннаго комитета земскихъ и городскихъ съѣздовъ. Эти разъясненія вошли въ противорѣчіе со многими разъясненіями, впослѣдстіи данными по тѣмъ же вопросамъ Правит. Сенатомъ.

Избирательное право въ томъ видѣ, въ какомъ оно было установлено совокупностью законодательныхъ актовъ, изданныхъ до созыва первой Думы, скодифицировано въ изданіи Гос. Канцеляріи „Сводъ Законовъ, изданія 1906 г., томъ I, часть II, Учрежденія Государственныя".

Этотъ же самый сводный текстъ изданъ и Министерствомъ Вн. Дѣлъ подъ заглавіемъ „Положеніе о Выборахъ въ Гос. Думу съ разъясненіями Пр. Сената и Мин-ва Вн. Дѣлъ, приложеніемъ циркуляровъ и инструкцій Мин-ра Вн. Дѣлъ и циркуляровъ Мин-ра Юстиціи. СПБ., 1907".

Тѣ же самые законы, но въ оригинальномъ текстѣ (не сводномъ) и въ хронологическомъ порядкѣ напечатаны въ сборникѣ „Законодательные Акты переходнаго времени", изданномъ книжнымъ складомъ „Право" подъ редакціею Н. Лазаревскаго (1907 г.).

[3]) Это Положеніе о Выборахъ съ разъясненіями Пр. Сената и Мин-ва Вн. Дѣлъ издано въ 1907 г. Мин-вомъ Вн. Дѣлъ (цѣна 60 к.).

всего, что и ближайшіе выборы (въ четвертую Думу), когда они будутъ, произойдутъ по правиламъ, установленнымъ этимъ указомъ. Поэтому при изложеніи нынѣ дѣйствующаго избирательнаго права намъ придется излагать именно тѣ правила, которыя установлены указомъ 3-го іюня 1907 г.

Указъ 3 іюня 1907 г. даетъ уже не сводный текстъ многихъ отдѣльныхъ законодательныхъ актовъ, въ совокупности устанавливающихъ наше избирательное право, но является единымъ законодательнымъ актомъ, отмѣнившимъ и замѣнившимъ собою всѣ прежніе законы о выборахъ [1]).

II. Постановленія нашего законодательства о выборахъ въ Гос. Думу необыкновенно сложны. Это, быть можетъ, самая запутанная система, которая когда либо существовала. Для того, чтобы легче было разобраться въ отдѣльныхъ деталяхъ этой системы, надо имѣть въ виду общую ея схему и усвоить себѣ терминологію закона.

Въ пяти городахъ, обладающихъ отдѣльнымъ представительствомъ (Петербургъ, Москва, Кіевъ, Одесса и Рига), выборы въ Гос. Думу прямые, по всей остальной Россіи выборы многостепенные: члены Думы избираются «губернскими избирательными собраніями», состоящими изъ «выборщиковъ», избранныхъ въ свою очередь «избирательными съѣздами», которые сами состоятъ частью изъ избирателей, частью изъ «уполномоченныхъ», избранныхъ на «предварительныхъ съѣздахъ».

Территоріальною единицею, къ которой пріурочено избраніе членовъ Думы, является губернія. Въ каждой губерніи имѣется одно губернское избирательное собраніе. Избирательные же съѣзды образуются по общему правилу поуѣздно, и избирательные съѣзды всѣхъ уѣздовъ губерніи посылаютъ избранныхъ ими выборщиковъ въ то же губернское избирательное собраніе.

Количество родовъ избирательныхъ съѣздовъ въ уѣздахъ по разнымъ губерніямъ различно. По общему правилу во всѣхъ губерніяхъ образуются слѣдующіе съѣзды: 1) съѣздъ землевладѣльцевъ, 2) первый съѣздъ городскихъ избирателей, 3) второй съѣздъ городскихъ избирателей, и 4) съѣздъ уполномоченныхъ отъ волостей [2]). Кромѣ того, въ нѣкоторыхъ губерніяхъ образуются: 5) уѣздные съѣзды уполномоченныхъ отъ станицъ [3]), и 6) съѣздъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ [4]), при чемъ этотъ

---

[1]) Лишь на губерніи Царства Польскаго, на губерніи Енисейскую и Иркутскую, а также на православное населеніе Люблинской и Сѣдлецкой губ. и на казаковъ Уральскаго казачьяго войска порядокъ выборовъ, установленный этимъ указомъ, не распространился, и эти выборы производятся на основаніи прежнихъ законовъ, изданныхъ для этихъ мѣстностей въ 1905—1906 гг.—Законы эти вошли въ Сводъ Зак., въ Положеніе о Выб., изд. 1906 г.—Положеніе 3 іюня 1907 г. и сохранившія силу части прежнихъ законовъ о выборахъ объединены въ кодификаціонномъ изданіи Положеніе о Выборахъ въ Гос. Думу 1907 г. (Св. Зак. т. 1. ч. 2). Это изданіе приведено въ „Законодательныхъ Актахъ переходнаго времени“ (изданіе III, 1909 г.).

[2]) Въ губ. Архангельской, Тобольской и Томской съѣзда землевладѣльцевъ не образуется, но онъ сливается со съѣздами городскихъ избирателей (ст. 36); въ Ставропольской губ. не образуется перваго съѣзда городскихъ избирателей, и онъ сливается со съѣздомъ землевладѣльцевъ (та же статья).

[3]) Губ. Астраханская, Обл. Войска Донского и губ. Оренбургская.

[4]) Въ 46-ти губерніяхъ, гдѣ число рабочихъ превышаетъ 10.000.

послѣдній съѣздъ въ отличіе отъ всѣхъ прочихъ не является уѣзднымъ (или окружнымъ), но одинъ на всю губернію [1]).

Для каждаго изъ этихъ съѣздовъ законъ устанавливаетъ своеобразныя условія ценза, которыя нами будутъ разсмотрѣны ниже. При этомъ уѣздные землевладѣльцы, не удовлетворяющіе полному установленному для нихъ цензу, образуютъ «предварительный съѣздъ», избирающій «уполномоченныхъ», которые участвуютъ въ съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ вмѣстѣ съ тѣми, кто удовлетворяетъ полному цензу.

## § 2. Всеобщее избирательное право и цензъ для выборовъ въ Государственную Думу.

Георгъ Мейеръ. Избирательное Право. Часть I, историческая. Часть II, общая. Русскій переводъ 1906 г.

А. 1. Подъ всеобщимъ избирательнымъ правомъ разумѣютъ такую систему, при которой избирателями признаются всѣ граждане [2]). Эта система противополагается ограниченному избирательному праву, при которомъ избирателями являются только лица, удовлетворяющія спеціальнымъ условіямъ, установленнымъ въ законѣ (имущественному или какому либо иному цензу).

Хотя движеніе въ пользу всеобщаго избирательнаго права можно прослѣдить и съ XVII вѣка [3]), а во времена великой фр. революціи оно проявлялось и весьма сильно [4]), но вообще не только консервативныя партіи, но и либералы первой половины XIX в. стояли на точкѣ зрѣнія необходимости ограниченнаго избирательнаго права, при чемъ признавали наиболѣе справедливымъ и цѣлесообразнымъ ограниченіе именно имущественнымъ цензомъ. Наоборотъ, партіи радикальныя и демократическія настаивали на уничтоженіи имущественнаго ценза и на всеобщемъ избирательномъ правѣ.

2. Изъ всѣхъ основаній ограниченія избирательнаго права, какъ только что сказано, имѣло наибольшее значеніе, или по крайней мѣрѣ наиболѣе останавливало на себѣ вниманіе огра-

---

[1]) Повидимому эта система группового представительства возникла у насъ не безъ вліянія существовавшей еще въ 1905 г. въ Австріи куріальной системы выборовъ, 17 янв. 1907 г. замѣненной всеобщимъ равнымъ избирательнымъ правомъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ эта система въ основныхъ своихъ чертахъ отражала на себѣ дѣйствующее русское городское и въ особенности земское избирательное право. Сходство съ земскимъ и городскимъ избирательнымъ правомъ было въ особенности сильно въ Пол. 6 августа 1905 г., но послѣдовавшее расширеніе избирательнаго права указомъ 11 дек. 1905 г. и введенное для усиленія неравенства избирательнаго права раздѣленіе съѣзда городскихъ избирателей на два указомъ 3 іюня 1907 г. внесли въ это избирательное право существенно новыя начала.

[2]) И въ странахъ съ „всеобщимъ избирательнымъ правомъ“ въ выборахъ участвуетъ лишь незначительная часть населенія, разная въ отдѣльныхъ государствахъ, въ зависимости отъ требуемаго возраста, ценза осѣдлости и т. п. условій: во Франціи избиратели составляютъ 27% населенія, въ Бельгіи 21%, въ Даніи 16%, въ Болгаріи 23%.

[3]) Манифестъ левеллеровъ 9 октября 1647 г. См. М. Ковалевскій. Отъ прямого народоправства къ представительному и т. д., томъ II, стр. 211, 221 и сл.

[4]) И вся исторія избирательнаго права въ XIX вѣкѣ можетъ быть сведена къ постепенному и повсемѣстному расширенію избирательнаго права.

ниченіе избирательныхъ правъ извѣстнымъ имущественнымъ цензомъ. Обыкновенно когда говорятъ о всеобщемъ избирательномъ правѣ, то имѣютъ въ виду не такое право, которое было бы дѣйствительно всеобщимъ, но лишь право, не ограниченное имущественнымъ цензомъ.

Въ первой половинѣ XIX в. необходимость имущественнаго ценза признавалась извѣстнаго рода аксіомою; въ нее вѣрили такіе люди, какъ Бенжаменъ Констанъ, въ Германіи Дальманъ и Роттекъ, которые вообще оказали громадныя услуги дѣлу обоснованія и распространенія конституціонныхъ идеаловъ. Не признавалъ возможнымъ предоставлять избирательныя права тѣмъ, кто своими взносами не участвуетъ въ государственныхъ расходахъ, даже такой яркій представитель радикализма, какъ Дж. Ст. Миллъ.

Несомнѣнно, что представители высшихъ соціальныхъ классовъ держались за имущественный цензъ и потому, что этотъ цензъ сохранялъ въ ихъ рукахъ политическое могущество. Но вмѣстѣ съ тѣмъ въ пользу этого ценза говорило и то само по себѣ вѣрное соображеніе, что участіе въ рѣшеніи государственныхъ дѣлъ требуетъ извѣстной культурной подготовки, и что ея нѣтъ у низшихъ въ имущественномъ отношеніи классовъ, въ численномъ отношеніи подавляющихъ классы культурные[1]). Этому практическому соображенію противополагалась та моральная идея, что въ современномъ государствѣ не можетъ быть дѣленія на гражданъ, распоряжающихся судьбами и своими, и чужими, и на обывателей, пассивно подчиненныхъ власти первыхъ. Для современнаго общества категоричная императивность этой моральной идеи очевидна. Но при оцѣнкѣ либеральныхъ партій первой половины XIX вѣка не слѣдуетъ исходить изъ современнаго положенія вещей и изъ идей современнаго намъ общества. Въ началѣ XIX вѣка культурный уровень низшихъ въ экономическомъ отношеніи классовъ былъ сравнительно много ниже, чѣмъ онъ теперь, и потому предоставленіе имъ политическихъ правъ должно было вызывать гораздо большія опасенія, чѣмъ нынѣ. Тѣ задачи, которыя тогда стояли на очереди, касались прежде всего ликвидаціи самодержавно-бюрократическаго строя и приспособленія государственнаго механизма къ продуктивной работѣ, т. е. непосредственно не касались интересовъ массъ, и, что самое существенное, народъ не требовалъ всеобщаго избирательнаго права. Конечно, у низшихъ классовъ были свои интересы, они

---

[1]) Въ пользу имущественнаго ценза, выражающагося обыкновенно въ требованіи уплаты прямыхъ налоговъ въ извѣстномъ размѣрѣ, обыкновенно приводили еще и то соображеніе, что только тѣ, кто участвуетъ въ несеніи государственнаго бремени, могутъ имѣть право и на участіе въ государственномъ управленіи. Но въ настоящее время грубая софистичность этого довода стала очевидною: участвовать денежно въ несеніи государственныхъ повинностей можно не только, уплачивая прямые налоги, но и косвенные (на спички, на керосинъ, на ввозимые заграничные товары и т. д.), при чемъ уплачиваемые такимъ образомъ налоги нигдѣ во вниманіе не принимаются при опредѣленіи условій ценза, ибо безусловно не поддаются учету. Кромѣ того, уплата налоговъ не есть единственная форма служенія государству: ему можно служить, и отбывая воинскую повинность, и жертвуя государству своимъ здоровьемъ и жизнью; наконецъ, можно служить государству и оказывать ему услуги, не неся никакой повинности, напр. дѣятельностью научною или публицистическою.

нуждались въ отстаиванiи, но самые эти классы еще не доросли до сознанія необходимости политической борьбы.

И какъ это ни странно, но либералы съ ихъ требованіемъ имущественнаго ценза, исключавшимъ низшіе классы, держались политики, которая въ общемъ была выгодна для этихъ низшихъ классовъ. Дѣло въ томъ, что классы, имущественно вполнѣ обездоленные, никогда не имѣютъ силъ для сознательной политической борьбы, и тамъ, гдѣ низшіе классы особенно подавлены, предоставленіе имъ избирательныхъ правъ приводитъ къ выгодѣ не этихъ классовъ, а именно ихъ угнетателей. Положеніе низшихъ классовъ нигдѣ въ Западной Европѣ такъ не тяжело, какъ въ восточныхъ провинціяхъ Пруссіи, и нигдѣ выборы не даютъ такихъ реакціонныхъ депутатовъ аграріевъ, какъ именно тутъ. Теперь такія мѣстности являются исключеніемъ. Но было время, когда предоставленіе избирательныхъ правъ низшимъ классамъ было бы на руку только реакціоннымъ силамъ, и никакимъ техническимъ усовершенствованіемъ избирательной процедуры было бы нельзя помѣшать этой роковой склонности, особенно свойственной вѣками забивавшимся и еще не воспрявшимъ классамъ, беззавѣтно служить своему господину и угнетателю [1]).

Съ теченіемъ времени культурный уровень неимущихъ классовъ повышался, повышалась и ихъ способность сознательно относиться къ вопросамъ политической жизни. Вмѣстѣ съ тѣмъ стали на очередь и вопросы, непосредственно затрагивавшіе интересы этихъ классовъ, вопросы, въ которыхъ ихъ интересы оказывались прямо противоположными интересамъ классовъ имущихъ. При такихъ условіяхъ демократизація избирательнаго права должна была идти впередъ неудержимыми шагами, и дѣйствительно, повсемѣстно и въ Европѣ, и въ Америкѣ наблюдается постепенное пониженіе имущественнаго ценза, и въ настоящее время почти повсемѣстное его упраздненіе. Обратнаго же движенія нѣтъ нигдѣ [2]).

3. Вмѣстѣ съ отмѣною ценза, выражающагося въ требованiи извѣстнаго недвижимаго имущества или уплатѣ извѣстныхъ прямыхъ налоговъ, отмѣняются и тѣ цензы, которые въ той или другой замаскированной формѣ сводились къ тому же имущественному цензу.

Къ этимъ замаскированнымъ имущественнымъ цензамъ относится главнымъ образомъ цензъ осѣдлости. Цензъ этотъ состоитъ въ томъ, что для того, чтобы человѣкъ обладалъ избирательными правами, требуется, чтобы онъ прожилъ въ общинѣ опедѣленный (полугодовой, годовой) срокъ. Этотъ цензъ потому является видомъ ценза имущественнаго, что на дѣлѣ устраняетъ отъ выборовъ именно неимущіе классы населенія, кото-

---

[1]) Несомнѣнно, что оппозиціонность прусскаго ландтага 60-хъ годовъ, состоявшаго именно изъ высшихъ въ имущественномъ отношенiи классовъ, много содѣйствовала тому, что Бисмаркъ въ 1867 г. настоялъ на введенiи въ Германiи всеобщаго избирательнаго права, надѣясь на безпрекословное подчиненіе низшихъ классовъ правительству. См. Eichhorn. Wahlrecht und Volksvertretung. 1907, стр. 10.

[2]) Въ настоящее время всеобщее избирательное право существуетъ за ничтожными исключеніями во всемъ Новомъ Свѣтѣ. Что касается Европы, то въ ней оно установилось: въ Швейцарiи съ 1848 г., во Францiи съ 1851 г., въ Грецiи съ 1864, въ Германской Имперiи съ 1871, въ Испанiи съ 1890, въ Бельгiи съ 1893, въ Австрiи съ 1896, въ Баденѣ съ 1904, въ Черногорiи съ 1906.

рые въ поискахъ работы чаще переходятъ съ мѣста на мѣсто. Къ тому же тѣ виды передвиженія, которые свойственны классамъ богатымъ, переѣзды на дачу или путешествія, вообще не признаются прерывающими требуемое по закону пребываніе въ данной мѣстности [1]). Съ точки зрѣнія государственной этотъ цензъ осѣдлости вообще оправданъ быть не можетъ въ виду того, что гдѣ бы человѣкъ въ данномъ государствѣ ни жилъ, онъ во всякомъ случаѣ одинаково связанъ съ нимъ, какъ съ цѣлымъ, своими интересами, и его способность сознательно относиться къ вопросамъ политической жизни отъ переѣзда съ мѣста на мѣсто уменьшиться не могла.

Б. Условія ценза для участія въ каждомъ изъ указанныхъ выше (стр. 264) шести избирательныхъ съѣздовъ различны.

1. Участіе въ съѣздѣ землевладѣльцевъ предоставляется однимъ изъ слѣдующихъ трехъ видовъ ценза: а) владѣніемъ на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія обложенною на земскія повинности землею въ количествѣ, опредѣленномъ для каждаго уѣзда въ особомъ росписаніи. Въ этомъ росписаніи, въ общемъ позаимствованномъ изъ Пол. Земск. Учр., по отдѣльнымъ уѣздамъ это количество десятинъ показано отъ 100 до 800 [2]), т. е. въ основаніе принятъ стодушевой надѣлъ. При крѣпостномъ правѣ цензомъ для участія въ дворянскихъ выборахъ было 100 душъ крестьянъ: съ освобожденіемъ крестьянъ владѣніе душами было замѣнено соотвѣтственнымъ числомъ душевыхъ надѣловъ, и такъ какъ въ разныхъ мѣстностяхъ размѣры нормальнаго надѣла разные (въ зависимости отъ цѣнности и качества земли), то и размѣры земельнаго ценза получились тоже разные. Этой нормой стодушевого надѣла, не придерживаясь ея безусловно, но округляя цифры, правительство руководилось, когда устанавливало поуѣздные размѣры ценза въ Пол. Зем. Учр. 1864 г., потомъ, въ зависимости отъ повышенія стоимости земли, эти цензы были нѣсколько понижены при пересмотрѣ Пол. Зем. Учр. въ 1890 г., и въ этомъ своемъ послѣднемъ видѣ они и были приняты въ основаніе и при установленіи размѣра цензовъ для участія въ выборахъ въ Гос. Думу уѣздныхъ землевладѣльцевъ [3]). б) Вторымъ родомъ ценза, предоставляющимъ право участвовать въ выборахъ въ Гос. Думу въ съѣздѣ землевладѣльцевъ, является владѣніе на поссесіонномъ правѣ горнозаводскою дачею, пространствомъ соотвѣтствующею тому же росписанію. в) Третьимъ родомъ ценза, дающимъ то же право, является обладаніе на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія инымъ, кромѣ земли, недвижимымъ имуществомъ, не составляющимъ торгово-промышленнаго заведенія, стоимостью по земской оцѣнкѣ не ниже 15,000 р. Этотъ видъ ценза тоже заимствованъ изъ Пол. Зем. Учр.

Лица, удовлетворяющія указаннымъ условіямъ ценза [4]), уча-

---

[1]) Одною изъ мѣръ, отразившею на себѣ реакціонныя теченія, вызванныя во Франціи революціей 1848 г., было изданіе закона 31 мая 1850, требовавшаго для внесенія въ избирательные списки трехлѣтняго пребыванія въ общинѣ. Этотъ законъ уменьшилъ число избирателей отъ 9.600,000 до 6.800,000.

[2]) Кромѣ Южнаго берега Крыма, гдѣ оно—25.

[3]) По закону 11 декабря 1905 г. тѣ же права кромѣ того давались и арендою или управленіемъ на основаніи особаго письменнаго договора имѣніемъ того же размѣра.

[4]) Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ этотъ цензъ опредѣляется нѣсколько иначе (Пол. Выб. ст. 157, 158, 276).

ствуютъ въ съѣздѣ землевладѣльцевъ непосредственно. Кромѣ того въ законѣ установлено, опять таки по образцу Пол. Зем. Учр., участіе въ этихъ съѣздахъ черезъ уполномоченныхъ. Такимъ образомъ участвуютъ: 1) лица, владѣющія въ уѣздѣ землею или инымъ недвижимымъ имуществомъ, не составляющимъ торгово-промышленнаго заведенія, по количеству десятинъ или по оцѣнкѣ не достигающимъ размѣровъ ценза [1]), и 2) настоятели церквей и молитвенныхъ домовъ всѣхъ вѣроисповѣданій [2]), если причтъ, церковь или молитвенный домъ [3]) владѣютъ въ уѣздѣ землею въ какомъ бы то ни было количествѣ (ст. 28 п. 4 и 5). Уполномоченные для участія въ съѣздѣ землевладѣльцевъ избираются этими двумя категоріями лицъ на «предварительныхъ съѣздахъ», при чемъ число уполномоченныхъ, подлежащихъ избранію на предварительномъ съѣздѣ, опредѣляется количествомъ земли, числящейся за лицами, явившимися на предварительный съѣздъ, и итогомъ оцѣночной стоимости принадлежащаго имъ недвижимаго имущества, полагая по одному уполномоченному на полный избирательный цензъ, установленный для участія въ съѣздѣ землевладѣльцевъ (ст. 31).

2. Вторую группу избирателей составляютъ «городскіе избиратели», и для принадлежности къ нимъ законъ устанавливаетъ совершенно иныя условія ценза, слѣдуя въ этомъ случаѣ Городовому Положенію. Городскіе избиратели дѣлятся на двѣ категоріи: а) составляющіе первый съѣздъ городскихъ избирателей и б) составляющіе второй ихъ съѣздъ [4]).

Первый съѣздъ городскихъ избирателей составляютъ лица, владѣющія въ теченіе года на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда недвижимымъ имуществомъ, стоющимъ по земской или городской оцѣнкѣ въ городахъ губернскихъ, областныхъ, а равно въ тѣхъ, населеніе коихъ превышаетъ 20,000 душъ, не менѣе 3,000 р., а въ остальныхъ не менѣе 300 р., и, во вторыхъ, лица, не менѣе года владѣющія въ предѣлахъ уѣзда требующимъ выборки промысловыхъ свидѣтельствъ торговымъ предпріятіемъ одного изъ двухъ первыхъ разрядовъ или промышленнымъ одного изъ первыхъ пяти, или наконецъ пароходнымъ предпріятіемъ, съ котораго уплачивается основного промысловаго налога не менѣе 50 р. въ годъ (ст. 32).

3. Во второмъ съѣздѣ городскихъ избирателей участвуютъ:

---

[1]) Этотъ цензъ въ настоящемъ своемъ видѣ установленъ указомъ 11 декабря 1905 г. (отд. IV); согласно п. г ст. 12 Пол. о Выб. 6 августа 1905 г., въ предварительныхъ съѣздахъ могли участвовать только тѣ лица, имущество которыхъ достигало одной десятой полнаго ценза; теперь въ этихъ съѣздахъ участвуютъ лица, обладающія недвижимымъ имуществомъ въ какомъ бы то ни было размѣрѣ, лишь бы это имущество было обложено земскими сборами.

[2]) Право участія въ предварительномъ съѣздѣ было распространено на церкви всѣхъ вѣроисповѣданій указомъ 11 декабря 1905 г.; согласно Пол. о Выб. 6 августа 1905 г. (ст. 12) и ст. 17 Правилъ 18 сентября 1905 г., этимъ правомъ обладали лишь православныя церкви, и при томъ лишь условіи, если имъ были отведены церковныя земли, указанныя въ ст. 445 и 453 Зак. Сост.

[3]) Въ законѣ монастыри не упомянуты, потому получается, что настоятель монастырской церкви, хотя бы монастырь и владѣлъ землею въ уѣздѣ, избирательными правами пользоваться не можетъ (Указъ Пр. Сената 1906 г. № 78).

[4]) Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ этого дѣленія на два городскіе съѣзда не существуетъ (Пол. Выб. ст. 152, 188, 224).

а) лица, владѣющія не менѣе года недвижимымъ имуществомъ или торгово-промышленнымъ или пароходнымъ предпріятіемъ, своими размѣрами не дающимъ права участвовать въ первомъ съѣздѣ; б) лица, уплачивающія въ предѣлахъ уѣзда не менѣе года госуд. квартирный налогъ; в) лица, уплачивающія въ уѣздѣ не менѣе года промысловый налогъ на личныя промысловыя занятія; г) лица, не менѣе года занимающія въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда на свое имя отдѣльную квартиру, хотя бы и не обложенную квартирнымъ налогомъ, и д) лица (за исключеніемъ нижнихъ служителей и рабочихъ), не менѣе года проживающія въ предѣлахъ уѣзда и не менѣе года получающія опредѣленное содержаніе или пенсію по службѣ государственной, земской, городской, сословной или желѣзнодорожной (ст. 33).

4. Въ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ волостей участвуютъ выборные отъ волостныхъ сходовъ, по два отъ каждаго схода. Выборные эти избираются волостными сходами изъ числа крестьянъ-домохозяевъ, принадлежащихъ къ составу одного изъ сельскихъ обществъ данной волости, или же изъ домохозяевъ, приписанныхъ къ волости, при чемъ законъ требуетъ лишь владѣнія въ предѣлахъ волости землею надѣльною или пріобрѣтенною въ собственность, проживанія не менѣе года и личнаго веденія хозяйства (ст. 37). Такимъ образомъ цензомъ для данной категоріи избирателей является владѣніе землею въ какомъ бы то ни было количествѣ при условіи, чтобы эта земля находилась въ предѣлахъ волости, и при условіи личнаго веденія хозяйства. Существеннымъ ограниченіемъ для избирательныхъ (пассивныхъ и активныхъ) правъ этой группы лицъ является требованіе принадлежности къ числу «крестьянъ-домохозяевъ». Въ силу этого требованія въ каждомъ крестьянскомъ дворѣ избирательныя права предоставляются только одному лицу съ полнымъ исключеніемъ всѣхъ остальныхъ.

5. Для уполномоченныхъ отъ станицъ законъ требуетъ (ст. 37), чтобы они были домохозяевами, принадлежащими къ составу станичнаго общества, владѣли казачьей или пріобрѣтенной въ собственность землею и лично вели хозяйство.

6. Для рабочихъ установлены совершенно своеобразныя условія ценза (ст. 43): надо состоять рабочимъ въ такомъ фабричномъ предпріятіи (или въ желѣзнодорожной мастерской), гдѣ число рабочихъ мужского пола (все равно, какого возраста) не менѣе 50-ти [1]).

[1]) Уполномоченные отъ рабочихъ выбираются по слѣдующему странному расчету: „въ предпріятіяхъ съ общимъ числомъ рабочихъ мужского пола отъ 50-ти до тысячи—одного уполномоченнаго, а въ предпріятіяхъ съ общимъ числомъ рабочихъ свыше 1.000—по одному уполномоченному на каждую полную тысячу рабочихъ“ (Пол. о Выб., ст. 44). Такимъ образомъ фабрики, гдѣ отъ 50 до 1.999 рабочихъ (т. е. нѣтъ полной второй тысячи), избираютъ по одному уполномоченному, гдѣ 2.000—2.999 рабочихъ,—по два и т. д. Въ началѣ получается значительная непропорціональность къ выгодѣ мелкихъ предпріятій, при чемъ эта непропорціональность повидимому объясняется тѣмъ, что въ мелкихъ предпріятіяхъ сравнительно менѣе развита политическая пропаганда. Кромѣ того, по буквѣ закона (трудно сказать, что именно законъ имѣлъ въ виду) получается, что въ предпріятіяхъ съ числомъ рабочихъ отъ 50 до 1.000 принимаются во вниманіе только рабочіе мужского пола, а въ предпріятіяхъ болѣе крупныхъ „общее число рабочихъ“ (ст. 44; о мужскомъ полѣ рабочихъ, необходимыхъ именно для числа 50-ти, говоритъ и ст. 43 Пол. о Выб.). Почему такая разница въ роли работницъ, то принимаемыхъ въ расчетъ, то нѣтъ, сказать трудно.

В. По поводу всѣхъ этихъ цензовъ возникаетъ прежде всего вопросъ, на сколько устанавливаемое ими избирательное право приближается къ всеобщему избирательному праву.

Вскорѣ послѣ изданія указа 11 дек. 1905 г., дѣйствительно существенно расширившаго избирательное право, установленное Пол. о Выб. въ Гос. Думу 6 августа того же года, высказывались мнѣнія, будто наше избирательное право весьма приближается ко всеобщему. Несомнѣнно, что указомъ 11 дек. 1905 г. наше избирательное право было значительно расширено. Но ему еще очень далеко до того, чтобы стать всеобщимъ или приближающимся къ нему. Къ участію въ выборахъ привлечены почти всѣ классы населенія, въ томъ числѣ и такіе, которые обыкновенно при системѣ имущественнаго ценза оказываются устраненными отъ выборовъ, напр. крестьяне, рабочіе. Но не говоря уже о томъ, что ихъ участіе въ выборахъ, отчасти благодаря многостепенности выборовъ, а главнымъ образомъ благодаря неравенству въ распредѣленіи числа выборщиковъ, на дѣлѣ, какъ мы увидимъ ниже, сводится на нѣтъ, нельзя не признать, что эти классы привлечены къ участію въ выборахъ только въ незначительной своей части.

Если мы возьмемъ напр. крестьянство, то хотя имущественнаго ценза для него почти не установлено [1]), но ограниченіе выборовъ домохозяевами устраняетъ отъ выборовъ значительную часть взрослаго рабочаго мужского населенія. Въ среднемъ по Россіи на дворъ приходится болѣе четырехъ взрослыхъ мужскихъ рабочихъ. Домохозяиномъ изъ нихъ является только одинъ. Остальные три лишены всякаго участія въ выборахъ. Такимъ образомъ три четверти мужского населенія, принадлежащаго къ наиболѣе многочисленному классу Россіи, лишено избирательныхъ правъ. Этого одного было бы достаточно для того, чтобы наше избирательное право нельзя было признавать всеобщимъ. Такой же характеръ носятъ и постановленія объ избирательномъ правѣ рабочихъ. Въ выборахъ участвуютъ только рабочіе фабричные, горные, а также рабочіе желѣзнодорожныхъ мастерскихъ, и при томъ еще условіи, чтобы число рабочихъ заведенія было не менѣе 50-ти. Такимъ образомъ отъ выборовъ устраняются, во первыхъ, всѣ рабочіе въ ремесленныхъ заведеніяхъ, даже и въ тѣхъ, на которые распространяется надзоръ фабричной инспекціи (указъ Правительствующаго Сената 1907 г. № 293), уже это одно лишаетъ избирательныхъ правъ громадную массу рабочаго народа. Во вторыхъ, устраняются всѣ рабочіе въ фабричныхъ заведеніяхъ съ числомъ рабочихъ, не достигающимъ 50-ти человѣкъ. Между тѣмъ въ тѣхъ заведеніяхъ, гдѣ число рабочихъ этой нормы не достигаетъ, состоитъ значительное число рабочихъ, которые такимъ образомъ вовсе лишены избирательныхъ правъ [2]).

---

[1]) Нельзя однако не замѣтить, что требованіе закона, чтобы избираемый владѣлъ въ предѣлахъ волости надѣльною или купленною землею, во всякомъ случаѣ сводится къ установленію такого имущественнаго ценза, которому и при условіи надѣленія землею при освобожденіи отъ крѣпостной зависимости, въ настоящее время удовлетворяютъ уже не всѣ крестьяне и въ центральныхъ губерніяхъ, не говоря уже о прибалтійскихъ съ ихъ значительнымъ классомъ батраковъ.

[2]) Судя по Своду Отчетовъ Фабричныхъ Инспекторовъ за 1902 г. (стр. 34—37), въ фабричныхъ заведеніяхъ съ числомъ рабочихъ до 50-ти человѣкъ состояло 240 тыс. рабочихъ, а въ заведеніяхъ съ большимъ числомъ рабочихъ 1.470 тыс. рабочихъ.

Третьимъ существеннымъ отступленіемъ отъ начала всеобщности избирательнаго права является лишеніе избирательныхъ правъ «нижнихъ служителей и рабочихъ», которые не принимаютъ участія въ выборахъ, хотя бы и состояли на службѣ государственной, земской, городской, сословной или желѣзнодорожной (ст. 33 п. 6). При первыхъ выборахъ въ Государственную Думу это постановленіе толковалось еще относительно льготно, но при выборахъ во вторую и въ третью Думу Сенатъ разъяснялъ его [1]), толкуя понятіе нижняго служителя и рабочаго столь распространительно, что опять громадное число лицъ оказалось лишеннымъ избирательныхъ правъ.

Наконецъ существенное отступленіе нашего избирательнаго права отъ начала всеобщности даетъ квартирный цензъ въ той постановкѣ, какую онъ имѣетъ въ дѣйствующемъ законодательствѣ, и въ особенности въ условіяхъ русской экономической жизни. На западѣ, напр. въ Англіи, признается, что предоставленіе избирательныхъ правъ каждому квартирохозяину на практикѣ приводитъ къ установленію избирательнаго права, приближающагося ко всеобщему. Въ Англіи въ силу болѣе высокаго общаго уровня благосостоянія и болѣе высокой степени удовлетворенія культурныхъ потребностей почти каждый рабочій имѣетъ отдѣльную квартиру. У насъ не то. У насъ громадное количество не только комнатныхъ, но и угловыхъ жильцовъ. Поэтому признакъ самостоятельной квартиры сообщаетъ у насъ избирательныя права значительно меньшему кругу лицъ, чѣмъ напр. въ той же Англіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ законъ о квартирномъ цензѣ подвергается въ высшей степени ограничительнымъ разъясненіямъ Правительствующаго Сената. Законъ (ст. 33 п. 5) говоритъ, что въ выборахъ участвуютъ «лица, не менѣе года занимающія въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда на свое имя отдѣльную квартиру». Сенатъ (указъ 1906 г. № 279) находитъ, что подъ отдѣльной квартирой надо разумѣть такое жилье, «обособленный характеръ котораго свидѣтельствуетъ о самостоятельномъ хозяйственномъ бытѣ жильцовъ», и отсюда выводитъ, что признаками квартиры поэтому являются: «отдѣльный ходъ, неимѣніе внутренняго сообщенія съ другими жилыми помѣщеніями и наличность особой кухни». Само собою понятно, что при такомъ пониманіи «квартиры» цѣлый рядъ жилыхъ помѣщеній подъ него не подойдетъ, и обитатели ихъ такимъ образомъ лишаются избирательныхъ правъ [2]).

Всеобщее избирательное право не является такого рода принципомъ, который можетъ быть признанъ абсолютно безспорнымъ; противъ него можно привести не мало возраженій, прежде всего то, что нельзя предоставлять рѣшающій голосъ въ дѣлахъ государственныхъ массамъ, въ культурномъ отношеніи стоящимъ еще столь низко, что сколько нибудь компетентными судьями

[1]) Въ этомъ отношеніи особенно существененъ указъ 1906 г. № 278, которымъ цѣлый рядъ желѣзнодорожныхъ служащихъ отнесенъ къ разряду рабочихъ и низшихъ служащихъ. Сюда относены даже паровозные машинисты.

[2]) Въ указѣ 1907 г. № 460 Сенатъ пошелъ еще далѣе и призналъ, что „квартира, состоящая изъ одной комнаты, хотя бы и съ отдѣльнымъ ходомъ и печью, не можетъ быть подведена подъ понятіе квартиры, сообщающей владѣльцу избирательныя права“.

въ этихъ дѣлахъ онѣ являться не могутъ. Съ этой точки зрѣнія возможны вполнѣ обоснованныя опасенія передъ всеобщимъ избирательнымъ правомъ. На дѣлѣ эти опасенія должны бывають сдаться, во первыхъ, передъ тѣмъ аргументомъ, что никакого разумнаго ограниченія всеобщаго избирательнаго права никѣмъ до сихъ поръ предложено не было, и избирательное право должно быть всеобщимъ, потому что оно не можетъ быть никакимъ инымъ. Во вторыхъ, всеобщее избирательное право является политическою необходимостью еще и потому, что оно вошло въ политическое міровоззрѣніе массъ, является ихъ всегдашнимъ политическимъ лозунгомъ, и онѣ не могутъ успокоиться и примириться съ существующимъ строемъ, пока не получатъ этого избирательнаго права. Но извѣстныя опасенія передъ распространеніемъ избирательныхъ правъ на некультурныя массы вполнѣ законны.

Нашъ законъ даетъ избирательныя права рабочимъ, мало культурной крестьянской массѣ, но всеобщаго избирательнаго права, на которомъ бы примирились всѣ партіи, не даетъ и такимъ образомъ заключаетъ въ себѣ всѣ опасныя стороны всеобщаго избирательнаго права и не заключаетъ въ себѣ именно того, что въ этомъ правѣ есть политически и практически цѣннаго,—дѣйствительной всеобщности, никого не обижающей.

## § 3. Отрицательныя, или абсолютныя условія избирательнаго права.

I. Безусловно устранены отъ участія въ выборахъ слѣдующія категоріи лицъ:

1. Лица женскаго пола (ст. 9, п. 1).

Лишеніе женщинъ избирательныхъ правъ объясняется приниженнымъ положеніемъ женщины, унаслѣдованнымъ современною Европою отъ прежнихъ временъ, и въ пользу существующаго порядка вещей и сторонники его ссылаются лишь на то, что женское избирательное право «противно инстинктивному чувству всего цивилизованнаго міра» [1]). И въ настоящее время, дѣйствительно, противъ женскаго избирательнаго права никакихъ возраженій по существу дѣла не приводится, но и избирательныхъ правъ имъ не предоставляютъ, что объясняется просто тѣмъ, что всякая группа лицъ, въ данное время держащая власть въ своихъ рукахъ, крайне неохотно съ нею разстается: къ тому же ни одной политической партіи не бываетъ вполнѣ ясно, какъ отразится на соотношеніи партій въ данномъ государствѣ распространеніе избирательныхъ правъ и на женщинъ [2]). Впрочемъ, надо сказать, что партіи демократическія и прогрессивныя въ общемъ всегда стоятъ за женское избирательное право, ибо вынуждаются къ этому уже самымъ пониманіемъ народнаго представительства, лежащимъ въ основѣ ихъ политической программы и требующимъ распространенія избиратель-

---

[1]) Esmein, стр. 271.

[2]) Во многихъ странахъ (Англія, Франція, Италія) считается, что женщины въ большинствѣ симпатизируютъ консервативнымъ или даже реакціоннымъ партіямъ.

ныхъ правъ на всѣхъ гражданъ. Практически женское избирательное право осуществлено лишь въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣв. Америки [1]) и въ нѣкоторыхъ австралійскихъ колоніяхъ (Новая Зеландія). Изъ Европейскихъ странъ оно существуетъ лишь въ Норвегіи [2]) и въ Финляндіи.

2. Лица моложе 25-ти лѣтъ (ст. 9, п. 2). Само собою очевидно, что предоставлять избирательныя права младенцамъ было бы неразумно. Но до какого возраста слѣдуетъ людей устранять отъ выборовъ, это само по себѣ не ясно. На Западѣ возрастъ этотъ опредѣляется различно [3]). По этому вопросу можно прослѣдить борьбу двухъ политическихъ направленій: направленіе радикальное и демократическое отстаиваетъ пониженіе избирательнаго возраста, во первыхъ, потому, что лица болѣе молодыя въ общемъ болѣе сочувствуютъ именно этимъ партіямъ, и слѣдовательно пониженіе избирательнаго возраста увеличиваетъ ихъ силу, а во вторыхъ, въ виду того принципіальнаго соображенія, что никого безъ крайней въ томъ необходимости нельзя лишать избирательныхъ правъ, а неспособность быть избирателями напр. лицъ 23-хъ или 24-хъ-лѣтняго возраста вообще ничѣмъ доказана быть не можетъ. Партіи консервативныя напротивъ того стремятся къ повышенію избирательнаго возраста, главнымъ образомъ, въ силу того соображенія, что лица болѣе пожилыя въ общемъ болѣе консервативнаго направленія, и что такимъ образомъ повышеніе избирательнаго возраста оказывается для этихъ партій болѣе выгоднымъ.

3. Обучающіеся въ учебныхъ заведеніяхъ (ст. 9, п. 3).

4. Воинскіе чины арміи и флота, состоящіе на дѣйствительной военной службѣ (ст. 9, п. 4). Изъ оговорки «состоящіе на дѣйствительной военной службѣ» вытекаетъ, что воинскіе чины запаса, а также тѣ воинскіе чины, которые занимаютъ должности на гражданской службѣ (министры, сенаторы, члены Гос. Совѣта), избирательныхъ правъ не лишены.

5. Бродячіе инородцы (ст. 9, п. 5). Законъ дѣлитъ инородцевъ на осѣдлыхъ, кочевыхъ и бродячихъ. Настоящее ограниченіе относится только къ послѣдней категоріи [4]).

6. Иностранные подданные (ст. 9, п. 6).

---

[1]) Вайомингъ, Колорадо, Итаха, Идахо; надо сказать, что все это мало культурные штаты крайняго Запада: вопросъ о женскомъ избирательномъ правѣ въ Америкѣ не популяренъ, и женщины въ тѣхъ случаяхъ, когда это право имъ предоставлено, имъ мало пользуются. Ср. Ostrogorski. La démocratie et les partis politiques. Томъ II, стр. 274—277.

[2]) Въ Норвегіи это право предоставлено женщинамъ закономъ 29 мая 1901 г., и выборы ноября 1901 г. были первыми, въ которыхъ въ Норвегіи участвовали женщины, при чемъ въ то время, какъ мужчины пользуются избирательнымъ правомъ внѣ условій имущественнаго ценза, для женщинъ онъ установленъ (300 кронъ дохода въ деревняхъ и 400 кронъ въ городахъ); кромѣ того избирательный возрастъ для женщинъ установленъ въ 30 лѣтъ, тогда какъ для мужчинъ онъ 25 лѣтъ.—Распространеніе избирательныхъ правъ на женщинъ совершено по иниціативѣ правыхъ партій.

[3]) Напр. въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи 17—19 лѣтъ; въ Швейцарскомъ Союзѣ и въ Венгріи 20 лѣтъ; въ Англіи, Франціи, Италіи, Баваріи, Соед. Штатахъ 21 годъ; въ Пруссіи, въ Австріи 24 года; въ германской Имперіи, Бельгіи, Вюртембергѣ, Нидерландахъ, Испаніи, Норвегіи 25 лѣтъ; въ Даніи 30 лѣтъ.

[4]) Кромѣ того, по ст. 188 Пол. о Выб. лишены избирательныхъ правъ всѣ вообще инородцы Амурской и Приморской областей.

7. Подвергшіеся суду по извѣстнымъ преступленіямъ и судебными приговорами не оправданные (ст. 10, п. 1). Смыслъ этого постановленія тотъ, что избирательныхъ правъ лишаются всѣ, кто только судились по извѣстнымъ преступленіямъ и не были вовсе оправданы судомъ, «хотя бы послѣ состоявшагося осужденія они и были освобождены отъ наказанія за давностью, примиреніемъ, силою Всемилостивѣйшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія» (тотъ же пунктъ). Преступленія эти опредѣлены въ законѣ частью самымъ своимъ содержаніемъ, частью мѣрою наивысшаго изъ положенныхъ за нихъ по закону наказанія: а) лишаютъ избирательныхъ правъ всякіе обвинительные приговоры по обвиненіямъ въ кражѣ, мошенничествѣ, присвоеніи ввѣреннаго имущества, въ покупкѣ и принятіи въ закладъ завѣдомо краденаго или полученнаго черезъ обманъ имущества, и въ ростовщичествѣ (ст. 10, п. 1), а также за уклоненіе отъ воинской повинности (ст. 10, п. 8); б) лишаютъ избирательныхъ правъ всякіе обвинительные приговоры хотя бы и къ легчайшимъ наказаніямъ (въ виду смягчающихъ вину обстоятельствъ) по всѣмъ обвиненіямъ въ преступленіяхъ, за которыя въ видѣ максимальнаго возможнаго наказанія въ законѣ установлены лишеніе или ограниченіе правъ состоянія или исключеніе изъ службы [1]).

8. Отрѣшенные по судебнымъ приговорамъ отъ должности лишаются избирательныхъ правъ въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія (ст. 10, п. 2). Этотъ случай лишенія правъ отличается отъ предыдущаго тѣмъ, что тутъ для лишенія правъ существенно не то наказаніе, которое (абстрактно) назначено въ законѣ за преступленіе, но то, къ которому (конкретно) человѣкъ присужденъ. Если человѣкъ обвинялся въ преступленіи, за которое назначено исключеніе изъ службы, то онъ лишается избирательныхъ правъ, хотя бы былъ приговоренъ къ замѣчанію. Если же онъ обвинялся въ преступленіи, за которое назначено отрѣшеніе отъ должности, то его права не поражаются, если онъ приговаривается къ какому либо болѣе легкому наказанію. Всемилостивѣйшее прощеніе (въ томъ или иномъ видѣ) или освобожденіе отъ наказанія за давностью точно такъ же не слагаетъ этого пораженія правъ, какъ не слагаетъ того пораженія, которое выше указано въ п. 7-омъ.

9. Всѣ состоящіе подъ слѣдствіемъ и судомъ по тѣмъ преступленіямъ, которыя влекутъ или могутъ влечь за собою въ случаѣ обвинительнаго приговора лишеніе избирательныхъ правъ (ст. 10 п. 3). Къ этимъ преступленіямъ относятся, во первыхъ, тѣ, которыя выше перечислены нами подъ литерами а) и б) въ пунктѣ 7-омъ, а также преступленія, за которыя положено от-

---

[1]) Этотъ списокъ преступленій, влекущихъ за собою лишеніе избирательныхъ правъ, отличается, во первыхъ, обиліемъ перечисленныхъ въ немъ преступленій, а во вторыхъ, вѣчностью создаваемыхъ ими правоограниченій. Въ этомъ отношеніи интересно сопоставить нашъ законъ съ англійскимъ правомъ; тамъ наказанія меньше, чѣмъ на годъ тюрьмы, вовсе не влекутъ за собою пораженія избирательныхъ правъ. Что же касается уголовныхъ преступленій, то въ Англіи они лишаютъ человѣка правъ, но лишь пока онъ не очистился отбытіемъ наказанія или помилованіемъ. Безсрочныя и невозстановимыя правонарушенія вообще несправедливы. Нельзя 60-ти лѣтняго старца продолжать карать за какое либо незначительное преступленіе, которое онъ совершилъ лѣтъ 40 назадъ.

рѣшеніе отъ должности. Это очень странное постановленіе, повторяющееся впрочемъ во всѣхъ русскихъ избирательныхъ законахъ (земскихъ, городскихъ и дворянскихъ): возбужденіе слѣдствія приравнивается имъ осужденію, обвиняемый презумируется виновнымъ вопреки тому основному правилу, что пока не состоялось обвинительнаго приговора, человѣкъ преступникомъ почитаться не можетъ.

10. Подвергшіеся несостоятельности впредь до опредѣленія свойства ея (ст. 10 и 4).

11. «Несостоятельные, о которыхъ дѣла сего рода приведены уже къ окончанію, кромѣ тѣхъ, несостоятельность коихъ признана несчастною» (ст. 10 п. 6). Несостоятельность можетъ быть признана злостною, неосторожною или несчастною. Такимъ образомъ, по смыслу этого постановленія избирательныхъ правъ лишаются тѣ, кто признанъ несостоятельнымъ должникомъ злостнымъ или неосторожнымъ.

12. Состоящіе подъ опекою (ст. 10 п. 5). Помимо малолѣтнихъ, уже лишенныхъ избирательныхъ правъ въ силу возраста, это постановленіе лишаетъ избирательныхъ правъ, во первыхъ, умалишенныхъ, а во вторыхъ, признанныхъ расточителями.

13. «Лишенные духовнаго сана или званія за пороки, или же исключенные изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ которымъ они принадлежатъ» (ст. 10 п. 7). Это право исключенія изъ среды общества, нѣкогда столь страшное въ рукахъ сельскихъ и мѣщанскихъ обществъ въ виду того, что исключаемый по общественному приговору «предоставлялся въ распоряженіе правительства», т. е. ссылался въ Сибирь на поселеніе, въ рукахъ дворянскихъ обществъ до сихъ поръ практическаго значенія не имѣло. Теперь же, благодаря этому праву, дворянство какой либо губерніи, не сочувствуя политическому направленію того или иного политическаго дѣятеля, путемъ исключенія его изъ своей среды можетъ навсегда лишить его избирательныхъ правъ. Такъ оно было со многими выдающимися дѣятелями первой Думы. По поводу этого исключенія изъ обществъ возникаетъ вопросъ о томъ, при какихъ условіяхъ это исключеніе сохраняетъ свою правопоражающую силу. Если дворянинъ, исключенный изъ одного дворянскаго общества, принятъ въ другое, то возстанавливается ли онъ въ избирательныхъ правахъ, или нѣтъ? Вопросъ этотъ долженъ быть разрѣшенъ въ утвердительномъ смыслѣ, ибо законъ признаетъ лишенными правъ «исключенныхъ изъ среды дворянскихъ собраній», а не тѣхъ, кто «подвергся исключенію» (какъ онъ говоритъ о «подвергшихся суду» по тѣмъ или другимъ преступленіямъ). Еслибы законъ имѣлъ въ виду вѣчное лишеніе правъ и связывалъ его съ самымъ фактомъ исключенія, какъ связываетъ съ самымъ фактомъ судебнаго приговора, то онъ и употребилъ бы одинакія выраженія. Разница выраженій въ настоящемъ случаѣ имѣетъ существенное значеніе, ибо лицо, принятое въ какое либо дворянское общество и состоящее въ немъ, уже не можетъ почитаться «исключеннымъ изъ среды общества», такъ какъ оно въ составѣ дворянскаго общества снова состоитъ. Его званіе, его общественное положеніе—не «исключеннаго», а нормально «состоящаго» въ обществѣ. Поэтому надо признать возстановленными въ своихъ правахъ всѣхъ дворянъ, исключенныхъ тѣми обществами, къ

которымъ они нѣкогда принадлежали, и принятыхъ впослѣдствіи какимъ либо другимъ дворянствомъ въ свою среду.

Этотъ списокъ лицъ, лишенныхъ избирательныхъ правъ, отличается отъ списковъ, имѣющихся въ другихъ избирательныхъ законахъ, не только тѣмъ, что предусматриваетъ наибольшее число поводовъ къ лишенію избирательныхъ правъ, но и тѣмъ, что эти правоограниченія связываются съ презумируемою, еще не доказанною виною человѣка, и наконецъ тѣмъ, что они носятъ въ большинствѣ случаевъ вѣчный характеръ.

II. Помимо лицъ, вовсе лишенныхъ избирательныхъ правъ, дѣйствующее законодательство знаетъ лицъ, не могущихъ осуществлять избирательныя права, имъ принадлежащія: губернаторы, вице-губернаторы, градоначальники и ихъ помощники, а равно и лица, занимающія полицейскія должности [1]. Они въ предѣлахъ подвѣдомственныхъ имъ мѣстностей «не принимаютъ участія въ выборахъ» (ст. 11).

III. Изъ лицъ, лишенныхъ избирательныхъ правъ, нѣкоторыя категоріи могутъ давать довѣренности на участіе въ выборахъ.

Согласно ст. 14, «лица женскаго пола могутъ предоставлять свои цензы по недвижимому имуществу для участія въ выборахъ своимъ мужьямъ и сыновьямъ», а согласно ст. 13, «лица, владѣющія недвижимымъ имуществомъ, въ томъ числѣ и лица, указанныя въ п. 4 ст. 9 сего Положенія (т. е. военные чины, состоящіе на дѣйствительной службѣ), могутъ предоставлять свои цензы по недвижимому имуществу для участія въ выборахъ своимъ сыновьямъ».

Положеніе вещей получается совершенно странное: извѣстныя категоріи лицъ признаются неспособными избирать выборщиковъ для избранія членовъ Гос. Думы, но имъ предоставляется право избирать повѣренныхъ для участія въ выборахъ. Воинскіе чины вообще повсемѣстно устраняются отъ выборовъ для того, чтобы не втягивать армію въ политику. Другого основанія устраненіе воинскихъ чиновъ отъ выборовъ не имѣетъ. Но само собою очевидно, что выдача военнымъ чиномъ довѣренности сыну есть то же самое участіе въ выборахъ, только черезъ подставное лицо, голосующее по указанію довѣрителя, ибо отецъ никогда не дастъ довѣренности сыну, съ которымъ расходится въ политическихъ убѣжденіяхъ.

## § 4. Прямые и косвенные выборы.

Г. Мейеръ. Изб. Пр., Общ. Часть, стр. 92 сл.—Шалландъ. Вопросы избирательнаго права. Вып. II. Прямое и равное голосованіе 1906 г.

I. Подъ прямыми выборами понимаютъ тѣ, при которыхъ члены парламента избираются непосредственно населеніемъ (избирателями); подъ косвенными, или степенными,—такую систему,

---

[1]) Понятіе «лицъ, занимающихъ полицейскія должности», Сенатомъ толкуется довольно широко. Изъ этихъ лицъ однако Сенатъ исключаетъ волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ на томъ основаніи, что они не поименованы въ ст. 655 Общ. Учр. Губ. и въ пунктѣ 1 Выс. утв. 5 мая 1903 г. мнѣнія Гос. Совѣта (Собр. Узак., ст. 69).

когда избиратели, населеніе, избираютъ «выборщиковъ», которые уже избираютъ членовъ парламента. Косвенные выборы могутъ быть двустепенными (избиратели—выборщики—депутаты), трехстепенными (избиратели — уполномоченные — выборщики — депутаты), четырехстепенными и т. д.

Англія всегда имѣла прямые выборы. На континентѣ, въ особенности въ эпоху сословныхъ учрежденій, нерѣдко встрѣчались и косвенные выборы. Эпоха французской революціи, кромѣ непримѣнявшейся на дѣлѣ конституціи III года республики, тоже знала только косвенное избирательное право. Этотъ примѣръ отразился на цѣломъ рядѣ конституцій континента Европы до 1848 г. (норвежская, испанская). Въ эпоху реставраціи Франція перешла къ прямымъ выборамъ: высокій цензъ столь сузилъ кругъ избирателей, что для двустепенной системы практически мѣста не было. Съ 1848 г. начинается рѣшительное движеніе въ пользу прямыхъ выборовъ, и въ настоящее время можно указать только въ видѣ исключенія тѣ государства, гдѣ косвенные выборы еще сохранились (Данія, Пруссія, Баварія и нѣкоторыя мелкія германскія государства). Обратнаго движенія отъ прямого избирательнаго права къ косвенному не замѣчается нигдѣ.

Въ пользу косвенныхъ выборовъ приводятъ тотъ доводъ, что этимъ способомъ изъ народа выдѣляются лучшіе люди, которые уже потомъ избираютъ депутатовъ и могутъ это сдѣлать лучше, чѣмъ масса населенія, и что при условіи несговоренности населенія о кандидатахъ косвенные выборы даютъ возможность сговориться выборщикамъ, и результатъ выборовъ оказывается болѣе сознательнымъ. Но всѣ эти соображенія о преимуществахъ косвенныхъ выборовъ безусловно несостоятельны уже въ виду одного того, что на дѣлѣ всякіе косвенные выборы въ скоромъ времени обращаются фактически въ прямые: выборщики избираются для того, чтобы подать голосъ за опредѣленнаго кандидата, выставленнаго данною партіею до того, какъ приступаютъ къ избранію выборщиковъ.

Особенно ярко это проявляется въ Сѣв. Америкѣ, гдѣ президентъ Союза избирается двустепеннымъ голосованіемъ. Тамъ передъ выборами каждая изъ крупныхъ партій, надѣющаяся провести своего кандидата, намѣчаетъ его, и избиратели, подавая голосъ за того или другого выборщика, выставленнаго данною партіей, знаютъ, что тотъ по установившемуся обычаю признаетъ себя обязаннымъ подать голосъ за кандидата своей партіи. Выборщики вмѣсто того, чтобы быть лучшими людьми, рѣшающими вопросъ, слишкомъ трудный для массы населенія, обратились въ подставныхъ лицъ, подающихъ голосъ по указанію партіи [1]).

Но и помимо того, что косвенные выборы, обращаясь фактически въ прямые, не могутъ имѣть тѣхъ преимуществъ, которыя въ нихъ усматривали,—степенность выборовъ, въ силу того, что она является существеннымъ усложненіемъ всей избирательной процедуры, является источникомъ цѣлаго ряда нежелательныхъ явленій. Главное изъ нихъ сводится къ устраненію непосредственной связи между избирателями и депутатомъ. Формально депу-

---

[1]) То же явленіе наблюдается и въ Пруссіи съ ея двустепенными выборами въ ландтагъ,—Л о у э л л ь, Правительства и политическія партіи въ государствахъ Западной Европы. Русск. переводъ 1905 г. стр. 204.

татъ все таки избранъ выборщиками. Обыватель не имѣетъ права требовать, чтобы выборщикъ голосовалъ за данное лицо, и потому не можетъ чувствовать, что депутатъ является именно его представителемъ.

Прежде всего это выражается въ томъ, что населеніе не интересуется выборами. Въ Баваріи, гдѣ выборы въ мѣстный ландтагъ двустепенные, въ среднемъ участвуютъ въ выборахъ около 39% населенія, и то же самое баварское населеніе при выборахъ (прямыхъ) въ имперскій рейхстагъ участвуетъ въ нихъ 60 процентами. Въ Саксенъ-Веймарѣ при двустепенныхъ выборахъ участвуетъ въ выборахъ 10% избирателей, цифра, до которой никогда не падаетъ участіе въ выборахъ прямыхъ [1]). Выборы, производимые столь незначительнымъ меньшинствомъ населенія, никогда не могутъ дать истиннаго представительства интересовъ и стремленій народа.

Самое существенное—это, что то положеніе вещей, когда парламентъ и народъ не чувствуютъ своей непосредственной связи, приводитъ, во первыхъ, къ ослабленію политическаго значенія парламента, которому не на кого опереться, а во вторыхъ, къ тому, что депутаты не сознаютъ своей зависимости отъ избирателей. Демократическія партіи, стремящіяся къ тому, чтобы депутаты были уполномоченными народа, отъ него получающими свои полномочія, и стремящіяся вмѣстѣ съ тѣмъ къ созданію зависимаго положенія депутата отъ народа-суверена, естественно относятся съ крайнимъ несочувствіемъ къ началу степенности выборовъ, и прямое избирательное право является естественнымъ требованіемъ всѣхъ прогрессивныхъ программъ.

Но и съ точки зрѣнія чисто технической косвенные выборы должны быть отвергнуты въ виду того, что они могутъ давать самое неправильное представленіе о томъ, чего желаетъ народъ. Во первыхъ, они даютъ всегда преувеличенное представленіе о степени вліянія господствующей партіи. Дѣло въ томъ, что если въ народѣ какая либо партія имѣетъ хотя бы незначительный перевѣсъ, и ей удалось провести въ данномъ округѣ хотя бы однимъ выборщикомъ больше, чѣмъ другой, то этого малаго большинства въ коллегіи выборщиковъ этой партіи достаточно, чтобы отъ этого округа провести всѣхъ своихъ депутатовъ и не дать противной партіи ни одного мѣста.

Во вторыхъ, косвенные выборы могутъ дать въ результатѣ преимущество той партіи, которая находится въ меньшинствѣ. Для этого нужно только, чтобы выборщики отъ господствующей партіи проходили почти единогласно, а отъ противной партіи незначительнымъ большинствомъ. Напр. если въ пяти избирательныхъ участкахъ партія А распредѣлена такъ, что въ двухъ имѣетъ по 1000 голосовъ, а въ трехъ по 450, т. е. всего 3350 голосовъ, а партія Б въ первыхъ двухъ участкахъ не имѣетъ ни одного голоса, а въ трехъ остальныхъ—по 550, т. е. всего 1650 голосовъ, то получится, что партія А проведетъ своихъ выборщиковъ въ первыхъ двухъ участкахъ, а партія Б въ трехъ; такимъ образомъ депутатъ, избранный этими пятью выборщи-

---

[1]) Ср. ниже, стр. 284—285, гдѣ приведены данныя объ уклоненіи отъ выборовъ въ прусскій ландтагъ.

ками, будетъ принадлежать къ партіи Б, какъ имѣющей трехъ выборщиковъ противъ двухъ, тогда какъ партія А болѣе, чѣмъ вдвое сильнѣе партіи Б [1]).

II. По дѣйствующему русскому избирательному закону для разныхъ разрядовъ избирателей установлены выборы разныхъ системъ: прямые, двустепенные, трехстепенные и четырехстепенные.

1. Прямые выборы существуютъ въ пяти городахъ, выдѣленныхъ въ особыя избирательныя единицы (Петербургъ, Москва, Кіевъ, Одесса и Рига). Эти выборы являются нововведеніемъ закона 3 іюня 1907 г. (ст. 7).

2. Выборы двустепенные установлены для нѣсколькихъ категорій избирателей: а) для крупныхъ землевладѣльцевъ, удовлетворяющихъ полному цензу; б) для владѣльцевъ горнозаводскихъ дачъ и в) для лицъ, владѣющихъ недвижимымъ имуществомъ въ уѣздѣ цѣнностью не ниже 15,000 р. Эти три категоріи лицъ совмѣстно съ уполномоченными, избранными на предварительныхъ съѣздахъ, составляютъ съѣздъ землевладѣльцевъ, избирающій выборщиковъ для участія въ губернскомъ избирательномъ собраніи, которое въ свою очередь избираетъ членовъ Думы.

Затѣмъ двустепенные выборы установлены во всѣхъ городахъ, кромѣ указанныхъ пяти, для всѣхъ семи категорій городскихъ избирателей, т. е. какъ для двухъ категорій, участвующихъ въ первомъ съѣздѣ городскихъ избирателей, такъ и для пяти категорій второго съѣзда; оба эти съѣзда избираютъ положенное число выборщиковъ, участвующихъ въ губернскомъ избирательномъ собраніи въ выборѣ членовъ Думы.

3. Трехстепенные выборы установлены: а) для уѣздныхъ землевладѣльцевъ, если земли ихъ не достигаютъ числа десятинъ, положеннаго для полнаго ценза; б) для владѣльцевъ въ уѣздѣ другихъ недвижимыхъ имуществъ, кромѣ земель, если цѣнность ихъ не достигаетъ 15,000 р., и в) для настоятелей церквей и молитвенныхъ домовъ; эти три категоріи лицъ образуютъ по уѣзду одинъ или нѣсколько предварительныхъ съѣздовъ, на которыхъ они избираютъ своихъ уполномоченныхъ для участія въ съѣздѣ землевладѣльцевъ совмѣстно съ лицами, обладающими полными цензами (съѣздъ землевладѣльцевъ избираетъ выборщиковъ, а тѣ въ губернскомъ избирательномъ собраніи членовъ Думы); и г) для рабочихъ фабричныхъ, горнозаводскихъ и рабочихъ желѣзнодорожныхъ мастерскихъ; они по фабрикамъ, заводамъ и мастерскимъ избираютъ уполномоченныхъ по особому расчету въ зависимости отъ числа рабочихъ; эти уполномоченные образуютъ губернскій съѣздъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ, который избираетъ положенное число выборщиковъ для участія въ губернскомъ избирательномъ собраніи, избирающемъ членовъ Думы.

---

[1]) И это не есть просто теоретическая возможность. За полустолѣтіе 1840—1892 гг. въ Сѣв.-Амер. Соед. Штатахъ на 13 случаевъ выбора президента Союза въ семи случаяхъ, т. е. больше, чѣмъ въ половинѣ, большинство выборщиковъ оказывалось принадлежащимъ къ той партіи, которая имѣла меньшинство избирателей, и такимъ образомъ, благодаря двустепенной системѣ, президентомъ выбиралось лицо, противъ котораго голосовало большинство націи. Barthélemy. Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes. 1907, стр. 117.

4. Четырехстепенные выборы установлены для слѣдующихъ категорій избирателей: а) для крестьянъ; крестьяне-домохозяева избираютъ членовъ волостного схода, по одному члену на 10 дворовъ; волостной сходъ избираетъ двухъ уполномоченныхъ; уполномоченные всѣхъ волостныхъ сходовъ уѣзда образуютъ уѣздный съѣздъ уполномоченныхъ отъ волостей, который избираетъ положенное число выборщиковъ для участія въ губернскомъ избирательномъ собраніи, избирающемъ членовъ Думы; и б) для станичныхъ обывателей, избирающихъ станичные сборы; станичные сборы избираютъ уполномоченныхъ, которые образуютъ по округамъ съѣзды, избирающіе выборщиковъ для участія въ губернскомъ избирательномъ собраніи, избирающемъ членовъ Думы.

III. Общія возраженія противъ косвеннаго избирательнаго права были приведены выше.

Но надо сказать, что всѣ тѣ неудобства косвеннаго избирательнаго права, которыя указывались въ западной литературѣ, блѣднѣютъ передъ тѣмъ, что представляетъ наше избирательное право. Трехстепенныхъ и четырехстепенныхъ парламентскихъ выборовъ не знаетъ ни одно законодательство. И такъ какъ отрицательныя стороны косвеннаго избирательнаго права возрастаютъ вмѣстѣ съ его многостепенностью и даже, быть можетъ, прогрессивно, то легко представить себѣ всю неопредѣленность и случайность исхода, который получается при выборахъ въ Россіи.

## § 5. Равное и неравное избирательное право.

I. Подъ равнымъ избирательнымъ правомъ разумѣютъ такого рода избирательную систему, при которой каждому избирателю законъ предоставляетъ одинаковое вліяніе на выборы.

Требованіе равнаго избирательнаго права обусловливается двоякаго рода соображеніями. Во первыхъ, въ пользу его говорятъ всѣ тѣ соображенія и всѣ тѣ идеи, которыя требуютъ равенства всѣхъ передъ закономъ, которыя видятъ во всякаго рода привилегіяхъ нѣчто противное демократическому принципу. Это основаніе, такъ сказать, положительное. Во вторыхъ, необходимость обращенія именно къ равному избирательному праву обусловливается тѣмъ отрицательнымъ доводомъ, что до сихъ поръ не было предложено ни одной такой системы неравнаго избирательнаго права, которая могла бы быть признана справедливой и раціональной.

Существуютъ три системы неравнаго избирательнаго права: 1) система множественныхъ голосовъ, 2) система курій, 3) система классовъ. Кромѣ того неравенство избирательнаго права можетъ создаваться неравенствомъ избирательныхъ округовъ.

1. Система множественныхъ голосовъ состоитъ въ томъ, что нѣкоторымъ лицамъ предоставляется нѣсколько избирательныхъ голосовъ. При системѣ имущественнаго ценза законъ не рѣдко допускалъ, чтобы избиратель, удовлетворяющій условіямъ ценза въ нѣсколькихъ округахъ могъ, осуществлять свои избирательныя права въ каждомъ изъ нихъ. Такой порядокъ вещей сохра-

нился до настоящаго времени въ Англіи [1]), гдѣ онъ однако встрѣчаетъ много противниковъ, и вопросъ объ отмѣнѣ этой привилегіи лицъ, обладающихъ нѣсколькими цензами, за послѣднее время поднимался неоднократно. Другая система множественныхъ голосовъ состоитъ въ томъ, что при выборахъ въ одномъ и томъ же округѣ тѣмъ или инымъ лицамъ предоставляется право нѣсколькихъ голосовъ. Такая система существуетъ съ 1890 г. въ Бельгіи. Тамъ до того времени существовалъ довольно высокій имущественный цензъ (около 15 р. прямыхъ налоговъ), въ 1890 г. Бельгія перешла къ всеобщему избирательному праву [2]), но въ видѣ корректива было постановлено, что нѣкоторымъ лицамъ предоставляются дополнительные голоса. Одинъ дополнительный голосъ предоставляется: а) лицамъ, достигшимъ 35 лѣтъ, если они женаты или вдовы, но имѣютъ дѣтей, и если уплачиваютъ 5 фр. прям. налоговъ, и б) лицамъ, обладающимъ недвижимостью въ 2.000 фр. или капиталомъ въ 100 фр. дохода. Два дополнительныхъ голоса предоставляются: а) получившимъ среднее образованіе и б) лицамъ, занимающимъ извѣстныя перечисленныя въ законѣ должности. Никто не можетъ имѣть въ общей сложности болѣе трехъ голосовъ [3]).

Идея, положенная въ основаніе этого закона, довольно понятна: лица, стоящія на болѣе высокой ступени гражданскаго развитія, получаютъ большее вліяніе при рѣшеніи государственныхъ дѣлъ. Но какими внѣшними, формальными признаками можно уловить эту болѣе высокую ступень гражданскаго развитія? ни уплата прямыхъ налоговъ, ни даже среднее или иное образованіе этого сами по себѣ не доказываютъ. Далѣе, если и признать, что эти признаки уловлены, то какъ можно численно выразить ихъ, и какъ можно разрѣшить задачу, сколькими лишними голосами должно отразиться то или иное образованіе? Всякое число лишнихъ голосовъ явится числомъ произвольнымъ и будетъ вмѣстѣ съ тѣмъ нарушеніемъ очевиднаго принципа равенства всѣхъ передъ закономъ.

2. Система курій состоитъ въ томъ, что всѣ избиратели дѣлятся на нѣсколько разрядовъ, при чемъ каждому разряду закономъ присваивается опредѣленное число депутатовъ, не стоящее въ соотвѣтствіи съ численнымъ составомъ даннаго разряда. Образцомъ такого куріальнаго избирательнаго права являлась до 1907 г., когда тамъ было введено всеобщее, прямое, равное избирательное право, Австрія. Въ ней избиратели дѣлились на пять курій: 1) Крупные землевладѣльцы: 5.431 избиратель; имъ законъ предоставлялъ избраніе 74 депутатовъ, что составляло одного депутата на 74 избирателя. 2) Торговыя палаты: 556 избирателей, на ихъ долю приходился 21 депутатъ, т. е. одинъ на 26 избирателей. 3) Курія городовъ имѣла 493.804 избирателя,—118 депутатовъ, т. е. одинъ на 4.193 избирателя. 4) Курія сельскихъ обывателей: 1.585.466 избирателей, — 129 депутатовъ, т. е. одинъ на 12.290 избирателей. 5) Курія всеобщаго голосованія: 6.004.222 изби-

---

[1]) Всего въ Англіи около 500,000 лицъ пользуются этими двойными голосами.

[2]) Число избирателей было этимъ увеличено со 135,000 до 1.418,480 чел.

[3]) На 1.418,480 избирателей въ 1899 г. 889.715 имѣли 1 голосъ, 300,053 два голоса, 228,712—три.

рателя,—72 депутата, т. е. одинъ на 69.503 избирателя. Всматриваясь въ эти цифры, надо удивляться, какимъ образомъ эта система могла держаться съ 1867 г. почти до настоящаго времени.

3. Типичнымъ представителемъ системы классовъ является прусское избирательное право.

Основная идея этой системы — предоставить избирательное право широкимъ кругамъ населенія, но вмѣстѣ съ тѣмъ обезпечить преобладающее значеніе состоятельнымъ классамъ. Достигается это подъ предлогомъ предоставленія каждому вліянія, соотвѣтствующаго его долѣ участія въ несеніи повинностей, слѣдующимъ образомъ.

Имущественный цензъ установленъ довольно низкій: надо уплачивать общинные налоги и сверхъ того удовлетворять одному изъ слѣдующихъ требованій: 1) владѣть жилымъ домомъ, 2) быть хозяиномъ самостоятельнаго промышленнаго заведенія или 3) уплачивать государственный подоходный налогъ. Въ каждой общинѣ составляется списокъ всѣхъ плательщиковъ прямыхъ налоговъ въ нисходящемъ порядкѣ, начиная съ тѣхъ, кто уплачиваетъ наибольшую сумму. Плательщики, уплачивающіе налогъ въ наивысшемъ размѣрѣ, зачисляются въ первый классъ, пока сумма уплачиваемыхъ ими налоговъ не составитъ трети всѣхъ уплачиваемыхъ по общинѣ налоговъ. Слѣдующіе по размѣрамъ плательщики зачисляются во второй классъ, пока общая сумма уплачиваемаго ими не составитъ вторую треть всего уплачиваемаго по общинѣ. Остальные плательщики зачисляются въ третій классъ. Вся страна дѣлится административной властью на парламентскіе избирательные округа. Округа въ свою очередь дѣлятся на секціи отъ 750 до 1749 избирателей въ каждой. Выборы двустепенные: секціи открытымъ голосованіемъ избираютъ выборщиковъ, принадлежащихъ обязательно къ тому же округу; выборщики даннаго округа избираютъ депутатовъ; депутатомъ можетъ быть избранъ каждый пруссакъ 30-ти лѣтъ, не утратившій гражданскихъ правъ и не членъ палаты господъ. Въ секціи на каждые 250 избирателей избирается по одному выборщику. Такимъ образомъ если въ секціи отъ 750 до 999 избирателей, то выбирается 3 выборщика: по одному отъ каждаго класса. Если избирателей отъ 1000 до 1249, то четвертый выборщикъ предоставляется второму классу; если избирателей отъ 1250 до 1749, то четвертый и пятый выборщики предоставляются первому и третьему классу. На практикѣ получается почти равное число выборщиковъ на каждый классъ. На общее число выборщиковъ для всей Пруссіи въ 110,613 чел. второй классъ имѣетъ перевѣсъ въ 1000 выборщиковъ, т. е. въ 1%. Выборщики остаются въ должности въ теченіе всей легислатуры, и если открывается ваканція члена ландтага, то она восполняется тѣми же выборщиками. Участіе избирателей въ выборахъ необязательно, но участіе выборщиковъ обязательно.

Такъ какъ суммы налоговъ, уплачиваемыхъ каждымъ классомъ, такимъ образомъ равны между собою, а тѣ слагаемыя, изъ которыхъ эти суммы слагаются, между собою не равны, и въ первомъ классѣ они велики, во второмъ меньше и въ третьемъ еще меньше, то получается, что число избирателей въ разныхъ классахъ разное: оно мало въ первомъ, больше во второмъ, и еще больше въ третьемъ. Общее представленіе о распредѣленіи

избирателей по классамъ можетъ дать слѣдующая таблица, представляющая въ процентахъ взаимное отношеніе числа избирателей всѣхъ трехъ классовъ въ Берлинѣ:

| | I | II | III |
|---|---|---|---|
| съ 1880 г. . . . . . . | 2,20 | 10,10 | 87,70 |
| „ 1899 „ . . . . . . | 0,24 | 2,41 | 97,35 |

Первоначально предполагалось, что наиболѣе богатые классы составятъ первый классъ, средніе классы составятъ второй, и что низшіе въ экономическомъ отношеній классы составятъ третій. На дѣлѣ получилось не то: благодаря наличности въ Германіи многихъ огромныхъ состояній, двѣ трети прямыхъ налоговъ покрываются столь незначительнымъ числомъ лицъ, что это приводитъ къ рѣзко плутократическому характеру всей системы. Этотъ плутократическій характеръ въ значительной степени усиливается, благодаря двустепенности выборовъ: оба первые класса принадлежатъ къ тонкому по своей численности слою самыхъ богатыхъ лицъ, и эти два класса въ совокупности обладаютъ въ избирательномъ собраніи округа при выборѣ депутатовъ ландтага двумя третями голосовъ. Напримѣръ, какъ это видно изъ только что приведенной таблицы, два первые класса составляли въ Берлинѣ въ 1899 г. 2,65% всего числа избирателей, и этимъ 2,65% было предоставлено избрать двѣ трети выборщиковъ, которые, конечно, и рѣшили судьбу выборовъ въ члены ландтага. Такимъ образомъ не только низшіе классы, но даже и средніе оказываются на дѣлѣ вовсе устраненными отъ всякаго вліянія на исходъ выборовъ, и ихъ избирательныя права чисто фиктивны. Степень плутократичности всей системы съ теченіемъ времени все возрастаетъ. Количество громадныхъ состояній растетъ, и эти состоянія оттѣсняютъ во второй и третій классъ тѣхъ, кто еще недавно, по крайней мѣрѣ ко времени введенія этой системы относился бы къ первому. На сколько велико теперь значеніе крупныхъ состояній, видно напр. изъ того, что въ цѣломъ рядѣ округовъ, въ Эссенѣ, во Франкфуртѣ на Майнѣ, въ 22 округахъ города Кельна, въ 39 города Берлина первый классъ состоялъ изъ одного человѣка. Въ 96 округахъ второй классъ состоялъ изъ двухъ лицъ (въ 1895 г.). Такого рода богатѣйшіе люди, какъ напр. канцлеръ Имперіи, кн. Гогенлоэ, относятся къ третьему классу. Изъ этихъ примѣровъ видно, что прусская система отдаетъ весь ландтагъ въ руки самой ничтожной численно горсточки людей.

Такое положеніе вещей очень ярко сказывается на отношеніи избирателей къ выборамъ. Если сравнить число избирателей, принимающихъ въ Берлинѣ участіе въ выборахъ въ прусскій ландтагъ (по этой системѣ) и въ германскій рейхстагъ (всеобщее равное избирательное право), то получатся слѣдующія цифры:

При выборахъ въ ландтагъ приняло участіе:

| | I | II | III | Среднее |
|---|---|---|---|---|
| 1888 г. . . . | 65% | 48,9% | 22,1% | 25,10% |
| 1893 » . . . | 58,7% | 38,6% | 11,5% | 14, 5% |

При выборахъ въ рейхстагъ приняло участіе въ томъ же Берлинѣ:

въ 1887 г. . . . . . 74%
» 1890 » . . . . . 68%
» 1893 » . . . . . 72% всѣхъ избирателей.

Помимо общей своей несправедливости, эта система грѣшитъ и чрезвычайною неравномѣрностью. Лица съ тѣмъ же самымъ доходомъ въ разныхъ общинахъ попадаютъ въ разные классы въ зависимости отъ того, какъ богаты другіе жители той же общины. Граница между вторымъ и третьимъ классомъ проходитъ въ однѣхъ общинахъ на налогѣ въ 447 марокъ (Аахенъ), въ другихъ—въ 1,182 марки. Граница между вторымъ классомъ и первымъ проходитъ то на 2,306 маркахъ налога (Аахенъ), то на 17,566 маркахъ (Дюренъ).

Общій характеръ этой системы съ теченіемъ времени существенно измѣнился отчасти подъ вліяніемъ роста крупныхъ состояній, отчасти подъ вліяніемъ измѣненія податной системы Пруссіи, которая переходитъ ко все большему обложенію крупныхъ состояній и доходовъ и къ облегченію мелкихъ. Эта столь почтенная тенденція прусскаго законодательства приводитъ къ тому, что первые два класса численно все уменьшаются, и къ тому, что поэтому политическое значеніе наиболѣе богатыхъ людей все возрастаетъ. Политическіе результаты, къ которымъ приводила эта система, въ разное время были разными. Въ 60-хъ годахъ, когда эта система не носила еще столь рѣзкаго плутократическаго характера, она предоставляла преобладающее вліяніе буржуазнымъ классамъ, въ то время въ общемъ настроеннымъ либерально. И Бисмаркъ въ рѣчи 28 марта 1867 г. находилъ, что на свѣтѣ не существуетъ болѣе неразумной, болѣе жалкой избирательной системы, чѣмъ прусская. Это было время, когда только что окончился конфликтъ короля съ ландтагомъ, въ теченіе 1862—1866 гг. отказывавшимъ въ утвержденіи бюджета. Въ то время Бисмаркъ склоненъ былъ больше полагаться на массы населенія съ ихъ преданностью монархіи, чѣмъ на буржуазію. Но съ теченіемъ времени положеніе вещей измѣнилось: измѣнилось и распредѣленіе населенія по классамъ; что еще существеннѣе, буржуазія оказалась въ общемъ настроенною консервативно, и высшіе въ экономическомъ отношеніи классы стали вѣрнымъ оплотомъ монархіи противъ соціальнаго движенія. И въ 70-хъ, 80-хъ годахъ тотъ же Бисмаркъ и вообще представители правительственной партіи всѣми силами отстаивали эту трехклассную систему отъ какихъ бы то ни было измѣненій [1]).

4. Неравенство избирательныхъ округовъ. Въ виду того, что при организаціи выборовъ практически оказывается необходимымъ придерживаться существующаго административнаго дѣленія, на дѣлѣ всегда получается извѣстное неравенство числа избирателей, причитающихся на одного депутата. Въ одномъ округѣ можетъ быть 100 тыс. жит., въ другомъ 120 тыс., и

[1]) Въ этомъ отношеніи интересна брошюра R. v. Gneist'a, Die Nationale Rechtsidee von Ständen und das Preussische Dreiklassensystem, 1894, восхваляющая эту систему.

обоимъ можно предоставить только по одному депутату. Доля участія избирателя одного округа выразится въ одной стотысячной, доля другого въ одной стодвадцатитысячной. Неравенства эти неизбѣжны, и когда говорятъ о равномъ или неравномъ избирательномъ правѣ въ зависимости отъ того или иного распредѣленія округовъ, то имѣютъ въ виду такое неравенство, которое создается искусственно въ виду тѣхъ или иныхъ политическихъ цѣлей.

Примѣромъ неравенства избирательнаго права, достигаемаго сознательно путемъ того или иного распредѣленія округовъ, можетъ служить Пруссія: въ ней Берлинъ составляетъ одну двадцатую всего населенія, но избираетъ лишь 9 представителей изъ 433, т. е. $^1/_{48}$-ую. При выборахъ въ имперскій рейхстагъ избирательные округа тоже распредѣлены такъ, что въ Берлинѣ есть округа съ 156.230 избирателями, тогда какъ въ Германіи есть округа съ 8.947 избирателями, и вообще по всей Германіи въ среднемъ на одинъ округъ приходится 28.819 избирателей: голоса 156 тысячъ берлинцевъ приравниваются по значенію 29 тысячамъ другихъ нѣмцевъ. Дѣлается это потому, что распредѣленіе избирательныхъ округовъ было произведено при самомъ созданіи Имперіи, когда Берлинъ не имѣлъ еще теперешняго своего развитія. Населеніе Берлина значительно возросло, но правительство упорно препятствуетъ новому распредѣленію округовъ въ виду того, что вновь развившіеся центры являются въ политическомъ отношеніи наиболѣе прогрессивными, и правительство старается препятствовать усиленію ихъ вліянія на выборы [1]).

II. Неравенство нашего думскаго избирательнаго права является его основнымъ порокомъ. Та доля вліянія на исходъ выборовъ, которая закономъ предоставлена разнымъ категоріямъ избирателей, крайне различна, и, что не менѣе существенно, совершенно произвольна.

Въ законѣ установлено шесть категорій избирателей: землевладѣльцы, первый съѣздъ городскихъ избирателей, второй съѣздъ, представители волостей, представители станичныхъ сборовъ и рабочіе. Для простоты мы отнесемъ представителей волостныхъ сходовъ и станичныхъ сборовъ въ одну категорію [2]) и будемъ въ дальнѣйшемъ имѣть такимъ образомъ дѣло съ пятью категоріями избирателей.

Неравенство этихъ категорій коренится еще въ Пол. о Выб. 6-го августа 1905 г., гдѣ впрочемъ дѣленіе избирателей на категоріи было нѣсколько инымъ: рабочіе избирательныхъ правъ еще не имѣли (они получили ихъ лишь въ силу указа 11 дек. 1905 г.), дѣленія городскихъ избирателей на два съѣзда тоже еще не было: оно появилось лишь съ указомъ 3 іюня 1907 г. Такимъ образомъ по Пол. о Выб. 6-го авг. 1905 г. существовало

---

[1]) Въ Вюртембергѣ распредѣленіе избирательныхъ округовъ было произведено въ 1819 г. и съ тѣхъ поръ не пересматривалось, не смотря на то, что теперь имѣются округа, въ которыхъ населеніе въ 38 разъ болѣе, чѣмъ въ другихъ: опять таки это крупные и оппозиціонные центры.—Въ Англіи есть округа, гдѣ 1 депутатъ приходится на 1.553 избирателя, а другіе,—гдѣ на 35.940.—Лондонъ съ 4.898.000 жит. посылаетъ 61 депутата, а Ирландія съ 4.279.000 жит.—103 депутата.

[2]) Въ виду тождества ихъ соціальнаго положенія и тождества ихъ избирательныхъ правъ.

три категоріи избирателей: уѣздные землевладѣльцы, городскіе избиратели и уполномоченные отъ волостей. Къ ст. 4 этого Пол. о Выб. было приложено особое росписаніе, въ которомъ было указано по губерніямъ и уѣздамъ число выборщиковъ, избираемыхъ для участія въ губернскомъ избирательномъ собраніи каждою категоріею избирателей (куріею) по каждому уѣзду. Такъ какъ всѣ выборщики дѣйствуютъ совмѣстно (губернское избирательное собраніе есть единственная инстанція, гдѣ выборщики отдѣльныхъ курій встрѣчаются вмѣстѣ), то отъ того относительнаго числа выборщиковъ, которое предоставлено каждой куріи, зависитъ значеніе данной куріи и степень ея вліянія на конечный исходъ выборовъ.

Всего по 51-й губерніи центральной Россіи, на которую распространялось это Пол. о Выб., выборщиковъ было 5826, изъ нихъ крестьянскихъ—2529, т. е. 43%, землевладѣльческихъ 1963, т. е. 34%, и городскихъ 1336, т. е. 23%. Почему напр. крестьянамъ предоставлено именно 43% всѣхъ голосовъ, опредѣлить невозможно: эта цифра не находится ни въ какомъ соотношеніи ни съ общимъ числомъ крестьянскаго населенія, ни съ общимъ отношеніемъ численности крестьянскаго населенія къ остальному населенію Россіи, ни съ количествомъ той земли, которою они владѣютъ, ни съ уплачиваемыми ими налогами. По крайней мѣрѣ никому изъ доискивавшихся происхожденія и разумнаго объясненія этихъ цифръ напасть на это не удалось. Еще страннѣе было соотношеніе отдѣльныхъ категорій выборщиковъ, если брать не общія цифры, а начать сопоставлять отдѣльныя губерніи. Напр. въ Воронежской губ. крестьянскіе выборщики составляли крупное большинство: на 165 всѣхъ выборщиковъ—крестьянскихъ 101, т. е. они составляли 61% всего числа. Въ Полтавской губерніи крестьянскіе выборщики составляли всего 12% (на 181 выборщикъ 23 крестьянскихъ). Никакого видимаго объясненія такое рѣзкое различіе не имѣло: ни по относительному количеству крестьянскаго населенія, ни по количеству владѣемой крестьянами земли эти двѣ губерніи не представляютъ рѣшительно ничего, что сколько нибудь оправдывало бы это различіе въ числѣ выборщиковъ. Такія же необъяснимыя странности можно прослѣдить и при сопоставленіи числа выборщиковъ въ томъ же разрядѣ въ одной и той же губерніи. Если мы возьмемъ напр. Бессарабскую губернію и въ ней число городскихъ выборщиковъ, то увидимъ, что измаильскій уѣздъ, въ которомъ 69.000 городскихъ жителей, посылалъ трехъ выборщиковъ, а оргѣевскій съ 13.000 жит. и сорокскій съ 15.000 городскихъ жителей посылали по четыре выборщика. Такимъ образомъ, распредѣленіе выборщиковъ носило вполнѣ произвольный характеръ. По крайней мѣрѣ оно не отвѣчало ни одному изъ тѣхъ разумныхъ основаній, которыя можно было бы предположить. Что какими нибудь соображеніями при составленіи этого распредѣленія руководились, это нужно предположить, но несомнѣнно также, что эти соображенія не были проведены сколько нибудь послѣдовательно.

Но общая тенденція этого распредѣленія выборщиковъ по разнымъ группамъ избирателей ясна: это стремленіе отдать преимущество именно крестьянамъ, которые тогда, лѣтомъ 1905 г., признавались элементомъ, наименѣе затронутымъ революціон-

нымъ движеніемъ и наиболѣе преданнымъ самодержавію. На ихъ долю и предоставили 43%, т. е. почти половину всѣхъ выборщиковъ. Наиболѣе обиженными оказались классы, считавшіеся въ политическомъ отношеніи наименѣе благонадежными, т. е. городскіе избиратели, имъ досталось менѣе четверти всѣхъ выборщиковъ, 23%.

Когда указомъ 11 декабря 1905 г. избирательное право было распространено на новыя категоріи избирателей, то новыхъ выборщиковъ дали только рабочимъ, при чемъ имъ было дано всего 243 выборщика, распредѣленныхъ по 46-ти губерніямъ (впослѣдствіи къ нимъ была присоединена Радомская губ. съ 1 выборщикомъ) центральной Россіи и Царства Польскаго. Что же касается остальныхъ новыхъ категорій избирателей, то онѣ новыхъ выборщиковъ не получили, ибо новыхъ избирательныхъ съѣздовъ изъ нихъ образовано не было, и онѣ вошли въ составъ съѣздовъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей, при чемъ количество выборщиковъ, избиравшихся каждымъ съѣздомъ, осталось то же самое, какое было и по закону 6-го августа. Такимъ образомъ, если при превоначальномъ распредѣленіи выборщиковъ между отдѣльными категоріями избирателей въ основу этого распредѣленія и была положена какая либо система, то съ изданіемъ указа 11 дек. 1905 г. система эта во всякомъ случаѣ оказалась нарушенною. Но общая тенденція закона предоставлять преимущественное значеніе крестьянамъ, за ними уѣзднымъ землевладѣльцамъ и наименьшее значеніе городскимъ обывателямъ въ законѣ 11 дек. 1905 г. получила еще болѣе рѣзкое выраженіе. Этимъ закономъ были созданы новыя категоріи избирателей. Ни одна изъ нихъ не была присоединена къ крестьянамъ, и то число выборщиковъ, которое было имъ удѣлено, за ними одними и осталось.

Изъ новыхъ категорій три были отнесены закономъ къ съѣзду землевладѣльцевъ. Это: 1) арендаторы и управляющіе имѣній, соотвѣтствующихъ полному цензу; они вошли непосредственно въ составъ избирательныхъ съѣздовъ землевладѣльцевъ (указъ 11 дек. 1905 г. отд. III); 2) кромѣ настоятелей православныхъ церквей, также и настоятели всѣхъ другихъ церквей и молитвенныхъ домовъ, если только церковь или домъ, или ихъ причты владѣютъ землею въ уѣздѣ, и 3) владѣльцы земельныхъ и иныхъ недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ, если ихъ размѣръ или стоимость ниже одной десятой полнаго ценза (указъ 11 дек. 1905 г. отд. IV). Послѣднія двѣ категоріи отнесены къ предварительнымъ съѣздамъ землевладѣльцевъ. Первыя двѣ категоріи избирателей (настоятели инославныхъ церквей и арендаторы) численно являются незначительными группами, и ихъ включеніе въ составы съѣздовъ для общаго характера этихъ послѣднихъ существеннаго значенія не имѣетъ. Что же касается лицъ, пріобрѣтшихъ право голоса вслѣдствіе пониженія неполнаго ценза съ одной десятой полнаго до имущества какого бы то ни было размѣра (но обложеннаго земскими сборами), то это довольно значительная группа, но она включена не въ избирательные съѣзды, а въ предварительные; и въ силу того принципа, что число уполномоченныхъ, избираемыхъ предварительнымъ съѣздомъ, опредѣляется общимъ размѣромъ или общею оцѣночною стоимостью имуществъ, принадлежащихъ участни-

камъ этого съѣзда, эта новая категорія избирателей, владѣющихъ все очень малыми имуществами, значительно увеличила число лицъ, участвующихъ въ предварительныхъ съѣздахъ, но сравнительно очень незначительно увеличила число уполномоченныхъ, посылаемыхъ предварительнымъ съѣздомъ для участія въ избирательномъ съѣздѣ. Такимъ образомъ эти категоріи избирателей мало измѣнили удѣльный вѣсъ голосовъ тѣхъ лицъ, которыя непосредственно участвуютъ въ съѣздѣ землевладѣльцевъ.

Совершенно иное положеніе вещей получилось для съѣзда городскихъ избирателей. Указомъ 11 дек. 1905 г. въ этотъ съѣздъ была направлена главная масса новыхъ избирателей. И это увеличеніе ихъ числа было весьма значительнымъ. По отдѣльнымъ категоріямъ оно считалось милліонами: такъ напр., по правительственному подсчету квартирный цензъ по закону 6-го августа давалъ право голоса 18.000 лицъ, а по указу 11 дек. болѣе, чѣмъ двумъ милліонамъ. При этомъ многія категоріи уѣздныхъ избирателей, не живущихъ въ городѣ [1]), были включены именно въ съѣздъ городскихъ избирателей. Такимъ образомъ, то незначительное число выборщиковъ, которое было отведено съѣздамъ городскихъ избирателей, и которое, быть можетъ, до нѣкоторой степени оправдывалось въ законѣ 6-го августа 1905 г. сравнительною малочисленностью городскихъ избирателей, послѣ изданія указа 11 декабря 1905 г. утратило всякое оправданіе и можетъ быть объясняемо исключительно желаніемъ лишить новыя категоріи лицъ, получившихъ избирательныя права, всякаго дѣйствительнаго вліянія на исходъ выборовъ.

Что касается рабочихъ, то имъ было предоставлено 237 выборщиковъ, распредѣленныхъ между 47-ю избирательными собраніями. Если отбросить 5 губерній [2]), то въ остальныхъ выборщики отъ рабочихъ являлись въ числѣ отъ 1 до 9, что на сотню или двѣ выборщиковъ отъ другихъ съѣздовъ представляло величину, не могущую имѣть никакого практическаго значенія и во всякомъ случаѣ безусловно неспособную для той функціи огражденія «интересовъ ихъ группового представительства» (указъ Пр. Сената 1906 г. № 46), которою мотивировалось созданіе этой особой куріи. Эти единичные рабочіе голоса въ избирательныхъ собраніяхъ должны пропадать. Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ число рабочихъ выборщиковъ болѣе значительно, они могутъ составить группу, которая, присоединившись къ крупному меньшинству, можетъ оказать ему существенную поддержку. Но сами по себѣ рабочіе выборщики дѣйствовать не могутъ, и съ точки зрѣнія именно группового представительства предоставленныя имъ права оказываются чисто фиктивными.

Указъ 3 іюня 1907 г. остался на той же точкѣ зрѣнія группового представительства или системы курій съ предуказаннымъ закономъ числомъ выборщиковъ, предоставленныхъ каждой куріи (каждому избирательному съѣзду) въ губернскомъ избирательномъ собраніи.

---

[1]) Напр. лица, обладающія въ уѣздѣ торгово-промышленнымъ предпріятіемъ, лица, уплачивающія въ предѣлахъ уѣзда квартирный налогъ, лица, проживающія въ уѣздѣ и получающія содержаніе или пенсію по службѣ государственной, общественной или желѣзнодорожной (указъ 11 дек., отдѣлъ II).

[2]) Владимірскую съ 16 выборщиками, Московскую съ 16, Пермскую съ 10, Петроковскую (съ Лодзью) съ 21 и Петербургскую (съ городомъ) съ 24.

Въ настоящее время въ Россіи, если исключить Кавказъ, Царство Польское и Сибирскія губерніи, 5163 выборщика противъ 6034 выборщиковъ, ранѣе приходившихся на тѣ же губерніи (5826 прежнихъ курій и 208 по куріи рабочихъ). По отдѣльнымъ же съѣздамъ (куріямъ) выборщики нынѣ распредѣлены слѣдующимъ образомъ: крестьяне имѣютъ всего 1168 выборщиковъ противъ 2529, или 22,4% противъ прежнихъ 43%[1]); землевладѣльцы имѣютъ 2644 выборщика противъ 1963, или 51,3% противъ 34%; городскіе избиратели разбиты указомъ 3 іюня 1907 г. на два съѣзда: первому съѣзду предоставлено 688 выборщиковъ, т. е. 13,2% общаго числа ихъ, а второму съѣзду 570 выборщиковъ, или 11%, т. е. обоимъ городскимъ съѣздамъ предоставлено 1258 выборщиковъ, т. е. 24,2%, противъ 1336 выборщиковъ, составлявшихъ 23%. Наконецъ рабочимъ предоставлено нынѣ 114 выборщиковъ, составляющихъ 2,3%, противъ 208 рабочихъ выборщиковъ, составлявшихъ прежде 3,4%. Такимъ образомъ указъ 3 іюня 1907 г. произвелъ, во первыхъ, уменьшеніе общаго числа выборщиковъ (на 864), а во вторыхъ, создалъ новое перераспредѣленіе выборщиковъ между отдѣльными куріями. Какое значеніе имѣетъ уменьшеніе общаго числа выборщиковъ, и какая цѣль при этомъ имѣлась въ виду, сказать трудно. Что же касается перераспредѣленія выборщиковъ между отдѣльными куріями, то смыслъ его понятенъ: крестьяне на дѣлѣ не оказались столь благонадежными, какими ихъ предполагали,— таковыми оказались землевладѣльцы. Потому отъ крестьянъ извѣстное количество выборщиковъ взяли и предоставили землевладѣльцамъ. Городскіе избиратели остались почти при томъ же количествѣ выборщиковъ, но внутри ихъ было проведено дѣленіе на два съѣзда. Основаніе для этого дѣленія на два съѣзда то, что лица, удовлетворяющія крупному имущественному цензу, отнесены къ первому съѣзду, остальные городскіе избиратели ко второму. Точныхъ данныхъ о распредѣленіи избирателей по обоимъ съѣздамъ повидимому не имѣется, но относительно Петербурга и его уѣзда въ печати указывалось, что на 140.000 городскихъ избирателей второго съѣзда города приходится приблизительно 5000 перваго съѣзда; а въ уѣздѣ на 10.000 избирателей второго съѣзда приходится 300 перваго. Эти данныя могутъ дать приблизительное представленіе о численномъ соотношеніи избирателей обоихъ съѣздовъ. Между тѣмъ первому съѣзду избирателей предоставлено по Россіи 688 выборщиковъ, а второму всего 570. Такимъ образомъ незначительной группѣ имущественно болѣе обезпеченныхъ избирателей законъ предоставляетъ большее число голосовъ, чѣмъ многочисленнѣйшей группѣ, имущественно менѣе достаточной.

На чемъ именно основано предоставленіе тому или иному съѣзду даннаго числа выборщиковъ, это никакого ни офиціальнаго, ни офиціознаго разъясненія, на сколько намъ извѣстно, не получило. Повидимому всѣ эти цифры совершенно произвольны и объясняются только общимъ стремленіемъ предоставить преобладающее вліяніе тѣмъ классамъ, благонадежности которыхъ довѣряютъ, и наоборотъ, по возможности умалить віяніе тѣхъ классовъ, которые заподозрѣны въ оппозиціонномъ настроеніи.

---

[1]) По Положенію 6 августа 1905 г.

Неравенство избирательнаго права и преимущества, предоставляемыя землевладѣльцамъ, увеличиваются еще въ силу того, что хотя законъ вообще не допускаетъ передачу голосовъ и требуетъ личнаго участія въ выборахъ, но право голоса, основанное на земельномъ цензѣ, можетъ быть уступаемо, и такимъ образомъ голоса тѣхъ землевладѣльцевъ, которые сами не могутъ принять участіе въ выборахъ, не пропадаютъ (ст. 13). Что самое странное, это что уступать свои голоса могутъ не только тѣ землевладѣльцы, которые сами имѣютъ право голоса, но и тѣ, которые этого права не имѣютъ, а именно воинскіе чины, состоящіе на дѣйствительной службѣ, а также и женщины [1]).

Что касается тѣхъ выборовъ, которые происходятъ помимо губернскихъ избирательныхъ собраній, а именно выборовъ въ пяти городахъ, выдѣленныхъ въ особыя единицы [2]), гдѣ выборы прямые, то въ нихъ принципъ равнаго избирательнаго права рѣзко нарушается тѣмъ началомъ, что избиратели раздѣляются на два разряда: къ одному относятся лица, удовлетворяющія весьма высокому избирательному цензу [3]), а къ другому всѣ остальные избиратели, удовлетворяющіе общимъ условіямъ ценза, установленнымъ для участія въ городскихъ избирательныхъ съѣздахъ, при чемъ эти два разряда избирателей, весьма неравные по численному своему составу, избираютъ одинаковое количество членовъ Думы.

Равенство избирательнаго права существенно нарушается и тѣмъ, что разнымъ губерніямъ предоставляется выборъ разнаго числа членовъ Гос. Думы, при чемъ это число не стоитъ ни въ какомъ соотношеніи съ численностью населенія. Нельзя усмотрѣть никакой пропорціональности между числомъ депутатовъ и численностью населенія и въ чисто русскихъ губерніяхъ, что же касается губерній окраинныхъ, то онѣ были поставлены въ весьма невыгодныя условія и по Пол. о Выб. 6 августа 1905 г., при чемъ то же положеніе вещей было сохранено и указомъ 11 декабря 1905 г. Манифестъ 3 іюня 1907 г. пошелъ въ этомъ отношеніи еще дальше. Въ этомъ манифестѣ говорится, что «Гос. Дума должна быть русскою и по духу. Иныя народности, входящія въ составъ державы нашей, должны имѣть представителей нуждъ своихъ, но не должны и не будутъ являться въ числѣ, дающемъ имъ возможность быть вершителями вопросовъ чисто русскихъ». На этомъ основаніи число членовъ Гос. Думы отъ окраинныхъ губерній было еще уменьшено: отъ Царства Польскаго вмѣсто прежнихъ 37-ми членовъ избирается нынѣ 14, отъ Кавказа вмѣсто 29—10. Пять областей Туркестана, и области Акмолинская, Семипалатинская, Тургайская, Уральская и Якутская вовсе лишены представительства въ Гос. Думѣ.

---

[1]) Ст. 13 и 14. Ср. выше, стр. 277.

[2]) Петербургъ, Москва, Кіевъ, Одесса и Рига. Для Варшавы существуютъ особыя правила. Пол. Выб. ст. 4, прил.

[3]) Владѣніе недвижимымъ имуществомъ по оцѣнкѣ въ столицахъ не менѣе 3000 р., въ прочихъ городахъ 1.500 р., или владѣніе торгово-промышленнымъ предпріятіемъ: а) въ столицахъ торговымъ перваго разряда, промышленнымъ одного изъ первыхъ трехъ разрядовъ или пароходнымъ, съ котораго уплачивается основного промысловаго налога 500 р.; в) въ прочихъ городахъ— торговымъ первыхъ двухъ разрядовъ, промышленнымъ первыхъ пяти разрядовъ или пароходнымъ, съ котораго уплачивается не менѣе 50 р. основного промысловаго налога.

Наконецъ равенству избирательнаго права противорѣчитъ и тотъ принципъ, что русскому населенію опредѣленныхъ мѣстностей предоставляется выбирать отъ себя члена Гос. Думы внѣ зависимости отъ того, какой процентъ всѣхъ жителей этой мѣстности составляетъ русское населеніе, и сколько членовъ Думы посылаетъ нерусское населеніе [1]).

## § 6. Тайная подача голосовъ.

Г. Мейеръ, Избирательное Право, Общая Часть, стр. 96—125.—Шалландъ, Тайная подача голосовъ, 1905.

Открытымъ голосованіемъ называется такое, при которомъ извѣстно, за кого данный избиратель подаетъ свой голосъ, закрытымъ—такое, когда это неизвѣстно.

I. Вопросъ о сравнительномъ превосходствѣ этихъ двухъ системъ прежде подвергался довольно оживленному обсужденію. Въ пользу закрытой подачи голосовъ приводится то соображеніе, что это единственный способъ устранить давленіе на избирателей или подкупъ ихъ, такъ какъ если не можетъ быть установлено, за кого данное лицо подало свой голосъ, то подкупать его не стоитъ, и преслѣдованіе человѣка за то, что онъ подалъ голосъ за даннаго кандидата, становится невозможнымъ, коль скоро неизвѣстно, за кого именно онъ голосовалъ.

На эти доводы возражали, иногда возражаютъ и въ настоящее время, говоря, что парламентскіе выборы дѣло публичное, и что потому и производиться они должны тоже публично. На возраженіе, что открытое голосованіе создаетъ благопріятное условіе для всякаго рода воздѣйствій на избирателей, отвѣчали, что сопротивленіе возможному давленію воспитаетъ характеръ народа, и что стремленіе тайно проводить свои политическія убѣжденія «противорѣчитъ лучшимъ качествамъ германской крови» [2]). Софистичность этихъ доводовъ очевидна. Изъ того, что судъ есть дѣло публичное, сторонникамъ открытой подачи голосовъ не приходитъ въ голову дѣлать того вывода, что напр. совѣщанія присяжныхъ засѣдателей должны быть публичны. Что же касается воспитанія характера, то прежде чѣмъ его удастся воспитать, тѣ партіи, которыя будутъ прибѣгать къ давленію на выборахъ, успѣютъ достаточно причинить, быть можетъ, непоправимаго зла. Такъ какъ открытая подача голоса является условіемъ, благопріятнымъ для такого рода неблаговидныхъ дѣйствій, которыя возможны лишь со стороны соціально сильныхъ и имущихъ классовъ, то эту систему выборовъ вообще отстаиваютъ лишь консервативныя и реакціонныя партіи. Наоборотъ, партіи демократическія, партіи народныя особенно настойчиво требуютъ тайной подачи голосовъ.

Въ настоящее время тайная подача голосовъ является общимъ правиломъ для всѣхъ конституціонныхъ странъ. До на-

---

[1]) Такимъ образомъ одного члена Думы избираетъ: русское населеніе Закавказья (Пол. о Выб. ст. 151, 174—184), русск. нас. Виленской и Ковенской губ. (ст. 203—217), русск. нас. г. Варшавы (ст. 218—223) и православное населеніе Люблинской и Сѣдлецкой губ. (ст. 370—380).

[2]) Мейеръ, Изб. Пр. Общ. Ч., стр. 120—121.

стоящаго времени все еще держатся открытой подачи голосовъ Пруссія, Венгрія и Данія, при чемъ во многихъ государствахъ тайное избирательное право было завоевано упорною и тяжелою борьбою прогрессивныхъ партій.

II. Открытая баллотировка возможна или посредствомъ поднятія рукъ (какъ въ Даніи), или посредствомъ отмѣтки въ избирательномъ спискѣ противъ каждаго избирателя, за кого онъ голосуетъ (прусская система). Закрытая баллотировка иногда производится посредствомъ шаровъ, но обыкновенно посредствомъ записокъ.

Обезпеченіе тайны голосованія записками, хотя бы и не подписанными, само по себѣ еще не достигается: ее стремятся обезпечить рядомъ дополнительныхъ гарантій. Сюда относится прежде всего требованіе, чтобы записки были всѣ одинаковаго формата, всѣ непремѣнно на бѣлой бумагѣ, не носили бы никакихъ внѣшнихъ отличительныхъ отмѣтинъ, и всѣ записки, составленныя съ нарушеніемъ этихъ правилъ, признаются ничтожными и въ счетъ не идутъ. Но и эти предосторожности на дѣлѣ оказываются недостаточными, и тайна выборовъ нерѣдко бываетъ нарушена. По общему правилу можно сказать, что въ небольшихъ избирательныхъ округахъ и участкахъ, гдѣ всѣ другъ друга знаютъ, тайны голосованія на дѣлѣ почти не существуетъ; рукописныя записки почти всегда могутъ быть составлены такъ, что либо избиратель можетъ сдѣлать на нихъ ту или другую условную отмѣтину, напр. росчеркомъ или написавъ фамилію депутата очень крупно или сбоку, и т. д., или же члены избирательнаго бюро могутъ нарушить тайну, зная напр. почерки избирателей. Поэтому теперь отдаютъ предпочтеніе запискамъ печатнымъ, при чемъ записки печатаются или свободно для себя каждымъ кандидатомъ, или каждою партіею, выступающею на выборахъ, или же официально избирательною комиссіей, вносящею въ записку всѣхъ заявленныхъ кандидатовъ, такъ что избирателю остается только поставить черту или крестъ или вообще сдѣлать какую либо отмѣтку, по существу своему лишенную индивидуальныхъ, характерныхъ чертъ.

Кромѣ того, такъ какъ въ виду необходимости контроля надъ избирателями, чтобы они не опускали двухъ или нѣсколькихъ записокъ вмѣсто одной, избирательныя записки опускаются въ урну не самимъ избирателемъ, а членомъ избирательнаго бюро, который такимъ образомъ, въ особенности по соглашенію съ избирателемъ, можетъ подсмотрѣть его записку или же сдѣлать на ней тотъ или иной знакъ, то въ настоящее время признаютъ наиболѣе цѣлесообразною ту систему, чтобы печатная записка подавалась избирателемъ въ конвертѣ, который ему или доставляется на домъ, или же вручается тутъ же въ избирательномъ помѣщеніи, при чемъ въ этомъ помѣщеніи отводится особое загороженное мѣсто, гдѣ избиратель, не будучи видимъ никѣмъ, кладетъ свою записку въ конвертъ и въ такомъ видѣ передаетъ члену бюро для того, чтобы тотъ опустилъ въ урну.

III. Согласно дѣйствующему праву, выборы въ Гос. Думу во всѣхъ ступеняхъ производятся тайною подачею голосовъ.

## § 7. Пассивное избирательное право.

I. Подъ активнымъ избирательнымъ правомъ разумѣютъ право избирать, подъ пассивнымъ избирательнымъ правомъ—право быть избраннымъ.

Основаній для того, чтобы пассивное избирательное право было обставлено тѣми же ограниченіями (ценза и пр.), какія установлены для активнаго, нѣтъ. Отъ активнаго права можно устранять тѣхъ или другихъ лицъ по ихъ презумируемой неспособности или нежелательности, устанавливаемой весьма грубыми и несовершенными признаками вродѣ обладанія извѣстнымъ имуществомъ. Если же даннаго человѣка большинство избирателей считаетъ желательнымъ своимъ депутатомъ, то уже не можетъ быть основаній для того, чтобы признавать, что этотъ человѣкъ по такимъ то формальнымъ признакамъ, по существу своему въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ могущимъ служить совершенно ошибочнымъ критеріемъ пригодности человѣка,—избранъ быть не можетъ.

Во многихъ государствахъ пассивное избирательное право признается и за тѣми, кто активнымъ вовсе не обладаетъ [1]). Но въ большинствѣ государствъ признается, что пассивнымъ избирательнымъ правомъ обладаютъ тѣ, кто обладаетъ и активнымъ, но при этомъ для пассивнаго избирательнаго права не требуютъ принадлежности къ данному избирательному округу и внесенія въ его избирательные списки: лицо, обладающее активными избирательными правами въ одномъ округѣ, обладаетъ пассивными во всемъ государствѣ. Принадлежность депутата именно къ данному избирательному округу, нерѣдко требовавшаяся прежними избирательными законами, обыкновенно мотивировалась стремленіемъ уменьшить демагогизмъ выборовъ и установить дѣйствительную связь депутата съ даннымъ округомъ. Но связь эта никакой практической цѣнности не имѣетъ, коль скоро депутатъ представитель не сепаратныхъ интересовъ этого округа, а всей націи. По существу же это требованіе принадлежности къ данному округу сводится къ тому, что изъ участія въ выборахъ устраняется большинство крупныхъ людей. Эти люди естественно привлекаются крупными центрами, а въ крупныхъ центрахъ всѣ тѣ лица, которыя были бы желательными членами парламента, пройти не могутъ, ибо эти центры избираютъ меньше депутатовъ, чѣмъ сколько могли бы поставить крупныхъ политическихъ дѣятелей. А во многихъ мѣстахъ за отсутствіемъ желательныхъ кандидатовъ приходится избирать людей, совершенно не подготовленныхъ къ политической дѣятельности [2]).

II. По дѣйствующему русскому праву активное и пассивное право по общему правилу совпадаютъ. При этомъ для пассивнаго избирательнаго права надо не только обладать активнымъ

---

[1]) Напр., въ Англіи, Бельгіи, Люксембургѣ.

[2]) Въ Англіи требованіе, чтобы депутатъ принадлежалъ къ данному округу, отмѣнено уже при Елизаветѣ, въ XVI в. По поводу совершенной нецѣлесообразности этого ценза см. Bryce, La république américaine, фр. пер. томъ I, стр. 275 сл., томъ II, стр. 97 и 181.—Ostrogorski. La démocratie et les partis politiques, томъ II, стр. 224.—Лоу. Государственный строй Англіи, русск. пер. стр. 168.—Ашлей, Мѣстное и центральное управленіе, русск. пер., стр. 158.

избирательнымъ правомъ вообще, но законъ требуетъ, чтобы выборщики и уполномоченные отъ предварительныхъ съѣздовъ принадлежали именно къ числу лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ въ томъ именно съѣздѣ или участкѣ, гдѣ выборы происходятъ (ст. 102, 44, 127 и др.). Такимъ образомъ благодаря многостепенности выборовъ въ еще большей степени стѣсняется свобода избирателей, и какой либо мѣстный дѣятель, котораго громадное большинство въ губерніи желаетъ имѣть своимъ представителемъ въ Думѣ, не можетъ въ нее пройти, если не располагаетъ большинствомъ именно въ своемъ участкѣ. Можно сказать, что, благодаря исключительной многостепенности нашихъ выборовъ, вліяніе разсматриваемаго принципа нигдѣ не сказывалось съ такою силою, какъ у насъ, и что вмѣстѣ съ тѣмъ въ виду бѣдности Россіи культурными силами нигдѣ вредъ этого принципа не былъ такъ великъ, какъ у насъ, и нигдѣ онъ не отражался съ такою силою на пониженіи общаго культурнаго уровня представительныхъ учрежденій.

Отъ этого общаго начала, требующаго совпаденія пассивнаго и активнаго избирательнаго права, имѣется нѣсколько отступленій: 1) законы, опредѣляющіе составъ волостныхъ сходовъ и станичныхъ сборовъ, не считаются съ условіями избирательнаго права въ Гос. Думу; поэтому въ этихъ сходахъ и сборахъ могутъ принимать участіе и тѣ лица, которыя сами не могли бы быть выбраны въ Думу; 2) согласно ст. 128 Пол. о Выб., въ члены Гос. Думы не могутъ быть избираемы лица, не знающія русскаго языка; но активныхъ избирательныхъ правъ эти лица не лишены; 3) лица, занимающія должности по гражданской службѣ съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, обладаютъ активнымъ избирательнымъ правомъ, но въ случаѣ выбора ихъ въ члены Думы обязаны оставить занимаемую ими должность (ст. 127), и 4) рабочіе участвуютъ въ выборахъ независимо отъ того, сколько именно времени они служатъ на той фабрикѣ, гдѣ застало ихъ производство выборовъ, а для того, чтобы быть выбраннымъ уполномоченнымъ, надо прослужить на этой фабрикѣ не менѣе шести мѣсяцевъ (Пол. о Выб. ст. 44).

---

# ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

## Процедура выборовъ.

### § 1. Избирательные списки.

I. Для того, чтобы воспользоваться своими избирательными правами, надо быть внесеннымъ въ избирательные списки. Списки эти имѣютъ цѣлью: а) удостовѣреніе избирательныхъ правъ каждаго, б) удостовѣреніе самоличности голосующихъ и в) отмѣтку о подачѣ голоса каждымъ избирателемъ въ предупрежденіе двукратной подачи голоса. Существуютъ двѣ системы избирательныхъ списковъ: списки постоянные, подлежащіе періодической (обыкновенно ежегодной) провѣркѣ, и списки спеціальные, состав-

ляемые передъ каждыми выборами. Списки постоянные вести проще и легче. Они составляются не въ послѣднюю минуту передъ выборами, не торопливо, и въ нихъ потому меньше ошибокъ. Но именно потому, что они составляются не передъ самыми выборами, они могутъ не вполнѣ точно соотвѣтствовать дѣйствительному положенію правъ избирателей въ моментъ выборовъ. Въ постоянныхъ спискахъ меньше ошибокъ, но больше невѣрностей.

Разсмотримъ порядокъ веденія списковъ во Франціи, какъ получившій самую законченную разработку въ законѣ.

Съ 1828 г. во Франціи списки постоянные [1]), подвергаемые ежегодной провѣркѣ съ 1 января по 31 марта. Въ этотъ день провѣрка списковъ заканчивается, и составленные списки служатъ въ этомъ своемъ видѣ для всѣхъ выборовъ, которые могутъ быть назначены до 31 марта слѣдующаго года.

Списки составляются по общинамъ. Чтобы быть внесеннымъ въ списки данной общины, надо: 1) быть избирателемъ и 2) имѣть связь съ этою общиною. Эта связь устанавливается: а) законною осѣдлостью въ общинѣ [2]), б) дѣйствительнымъ проживаніемъ въ ней въ теченіе 6-ти мѣсяцевъ, непосредственно предшествующихъ 31 марта, в) для чиновниковъ и духовныхъ лицъ—службою въ данной общинѣ къ 31 марта, и г) внесеніемъ до 31 марта въ списки плательщиковъ прямыхъ налоговъ данной общины или лицъ, отбывающихъ въ ней натуральныя повинности, хотя бы данное лицо въ общинѣ и не жило. Плательщики налоговъ, въ общинѣ не живущіе, вносятся въ списки только по особой ихъ о томъ просьбѣ; всѣ остальныя лица вносятся самою администраціею, но только до 4 февраля.

Лицо можетъ удовлетворять условіямъ для внесенія въ списки одновременно въ нѣсколькихъ общинахъ (въ одной имѣть шесть мѣсяцевъ пребыванія, въ другой имѣть недвижимую собственность, обложенную прямыми налогами). Но голосовать во всякомъ случаѣ можно только въ одной общинѣ, и двойное голосованіе, а равно и просьба о внесеніи въ списки двухъ общинъ карается тюрьмою до года и штрафомъ до 1000 фр. Двойное голосованіе было бы нарушеніемъ равенства избирательныхъ правъ.

Самое исправленіе избирательныхъ списковъ производится такъ: къ 1 января каждаго года образуется въ каждой общинѣ так. наз. административная [3]) комиссія изъ мера, делегата муниципальнаго совѣта и делегата префекта. Съ 1 по 10-ое января она производитъ въ спискѣ всѣ тѣ измѣненія (исключаетъ однихъ, вставляетъ другихъ), которыя выясняются на основаніи имѣющихся у нея данныхъ. Если у нея возникаютъ сомнѣнія относительно какого либо лица, то оно вызывается въ комиссію для объясненій. 15-го января эти списки выставляются въ меріи и сообщаются префекту. По 4-ое февраля, т. е. втеченіе 20-ти дней противъ этихъ списковъ могутъ дѣлать возраже-

---

[1]) Теперь Франція держится единства списка: всѣ выборы, и парламентскіе (въ палату депутатовъ), и департаментскіе, и окружные, и коммунальные совершаются по тѣмъ же спискамъ.

[2]) Подъ осѣдлостью (domicile) законъ разумѣетъ то мѣсто, съ которымъ главнымъ образомъ связано данное лицо (службою, торговымъ заведеніемъ, недвижимою собственностью и т. д.). Ст. 102—109 Гражд. Код.

[3]) По характеру своей дѣятельности и по силѣ ея постановленій.

нія: а) лица, неправильно внесенныя или неправильно исключенныя, б) префектъ и супрефектъ и в) каждый избиратель даннаго избирательнаго округа (arrondissement). Эти возраженія разсматриваются «муниципальною комиссіею», состоящею изъ членовъ «административной комиссіи» и еще изъ двухъ делегатовъ муниципальнаго совѣта. Это есть судебное мѣсто, ибо дѣйствуетъ только по просьбѣ сторонъ, и его рѣшенія, подлежащія обжалованію въ порядкѣ судебныхъ инстанцій, имѣютъ силу судебныхъ рѣшеній. Къ 9-му февраля, т. е. въ пятидневный срокъ, муниципальная комиссія разсматриваетъ поступившія заявленія, постановляетъ по нимъ мотивированныя рѣшенія, которыя не позже 10-го февраля публикуются во всеобщее свѣдѣніе и независимо отъ того въ трехдневный срокъ со времени постановленія, т. е. не позже 12-го февраля, сообщаются на домъ лицу, принесшему жалобу, и лицу, о включеніи или объ исключеніи котораго идетъ рѣчь. Это рѣшеніе муниципальной комиссіи можетъ быть обжаловано мировому судьѣ въ пятидневный срокъ, т. е. не позже 17-го февраля. Срокъ этотъ установленъ для тѣхъ лицъ, которымъ постановленіе муниципальной комиссіи было объявлено [1]), а также и для всѣхъ избирателей даннаго округа. Мировой судья долженъ разсмотрѣть дѣло въ 10-ти дневный срокъ, т. е. къ 27 февраля, при чемъ за три дня онъ долженъ вызвать стороны (того, кто принесъ жалобу, и то лицо, о которомъ идетъ рѣчь). На рѣшеніе мирового судьи въ 10-ти дневный срокъ, т. е. не позже 11 или 12 марта можетъ быть принесена жалоба въ гражданское отдѣленіе кассаціоннаго суда. Жалоба эта можетъ быть принесена и заинтересованнымъ лицомъ, и каждымъ избирателемъ округа, и префектомъ, и супрефектомъ.

Въ теченіе года дѣлаются только тѣ измѣненія въ спискахъ, которыя обусловливаются рѣшеніями мирового судьи по жалобамъ лицъ, не бывшихъ стороною въ административной комиссіи [2]), или рѣшеніями кассаціоннаго суда по жалобамъ на мировыхъ судей, или приговорами уголовныхъ судовъ о лишеніи избирательныхъ правъ, и исключаются умершіе. Эти исправленія дѣлаются меромъ и выставляются публично передъ каждыми выборами.

Изъ лицъ, внесенныхъ въ списки, не участвуютъ въ выборахъ: 1) военные, 2) находящіеся въ тюрьмѣ или подъ арестомъ, хотя бы они и были приговорены къ наказанію, не лишающему избирательныхъ правъ, 3) находящіеся въ больницахъ душевнобольныхъ и 4) осужденные заочно. Изъ лицъ, не внесенныхъ въ списки, участвуютъ только тѣ, кто представляетъ рѣшеніе мирового судьи или кассаціоннаго суда о внесеніи ихъ въ списки.

II. Наше законодательство держится системы спеціальныхъ списковъ, составляемыхъ передъ каждыми выборами. Избирательные списки для съѣздовъ землевладѣльцевъ составляются

---

[1]) Для тѣхъ лицъ, которыя были исключены изъ списковъ постановленіемъ муниципальной комиссіи, если имъ это постановленіе не объявлено, этотъ пятидневный срокъ увеличивается до 20 дней, безразлично, знали ли они объ этомъ постановленіи, или не знали. То же правило примѣняется и къ префекту.

[2]) Для коихъ установленъ двадцатидневный срокъ на обжалованіе, см. предыдущую выноску.

уѣздными земскими управами или управами по дѣламъ земскаго хозяйства, а гдѣ ихъ нѣтъ, то полиціею, а для съѣздовъ городскихъ избирателей — городскою управою. Для выборовъ уполномоченныхъ отъ волостей и отъ станицъ, а также для выборовъ отъ рабочихъ списковъ не составляется. Такъ какъ для волостей число лицъ, имѣющихъ пассивное избирательное право, можетъ быть очень значительнымъ, то отсутствіе списковъ, конечно, можетъ вести къ существеннымъ недоразумѣніямъ, оставляя открытымъ вопросъ, кого именно можно избирать.

Лица, имѣющія право участвовать въ выборахъ, вносятся въ списки подлежащими учрежденіями по собственной иниціативѣ, независимо отъ ихъ о томъ просьбы. Для этого учрежденіямъ, составляющимъ списки, должны доставляться свѣдѣнія: объ уплачивающихъ квартирный и промысловой налогъ—казенными палатами и податными инспекторами, о лицахъ, получающихъ жалованіе,—учрежденіями, гдѣ эти лица состоятъ на службѣ (Пол. о Выб. ст. 59). Три категоріи лицъ вносятся не иначе, какъ по ихъ о томъ заявленію: квартиронаниматели, не уплачивающіе квартирнаго налога, лица, получающія пенсію, и лица, участвующія въ выборахъ по довѣренностямъ (Пол. о Выб., ст. 57 и 58).

Избирательные списки должны быть опубликованы въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ не позже какъ за 4 недѣли до выборовъ и кромѣ того оглашаются во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболѣе обезпечивающимъ гласность этихъ списковъ (разсылка избирателямъ, разсылка по волостямъ, распубликованіе въ другихъ изданіяхъ, кромѣ офиціальныхъ и т. д.). Сверхъ того въ томъ учрежденіи, въ которомъ списокъ составляется, онъ можетъ быть обозрѣваемъ заинтересованными лицами въ дни и часы, для того назначенные (ст. 68 и 69).

Въ теченіе двухъ недѣль со дня распубликованія списковъ на неправильности ихъ и на неполноту заинтересованными лицами могутъ быть приносимы жалобы въ Уѣздную по дѣламъ о Выборахъ Комиссію. Согласно сенатскимъ разъясненіямъ (указъ 1907 г. № 104), подъ заинтересованными лицами слѣдуетъ разумѣть имѣющихъ или признающихъ себя имѣющими избирательныя права по данному участку. Комиссія, разсмотрѣвъ жалобу, сообщаетъ свое рѣшеніе лицу, подавшему жалобу, и сверхъ того внесенныя ею измѣненія въ списки публикуетъ въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ и объявляетъ о нихъ во всеобщее свѣдѣніе способомъ, наиболѣе обезпечивающимъ гласность этихъ измѣненій (ст. 74). Послѣ опубликованія въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ объ исправленіи списковъ никакія жалобы на нихъ (въ порядкѣ исправленія списковъ) не принимаются (ст. 75).

Уѣздная по дѣламъ о выборахъ Комиссія можетъ и обязана исправлять списки и устранять оттуда замѣченныя ошибки не только по жалобамъ заинтересованныхъ лицъ, но и по собственной иниціативѣ, «въ порядкѣ надзора». Эти исправленія въ спискахъ могутъ быть дѣлаемы не только Уѣздною по дѣламъ о выборахъ Комиссіею, но и Губернскою, и при томъ не только до опубликованія объ исправленіи списковъ, но и послѣ того, до самыхъ выборовъ (ст. 75 и указъ Правительствующаго Сената 1906 г. № 104).

Завершеніе избирательныхъ списковъ не означаетъ однако

того, что въ нихъ не можетъ дѣлаться никакихъ измѣненій: уже послѣ опубликованія измѣненнаго списка можетъ состояться рѣшеніе по жалобѣ, въ установленный срокъ принесенной на постановленіе подлежащей избирательной (уѣздной или губернской) комиссіи, а также можетъ состояться постановленіе избирательной комиссіи или Прав. Сената, въ «порядкѣ надзора», т. е. по собственной иниціативѣ (или по представленію мѣстной администраціи), производящее то или иное измѣненіе въ спискахъ (Пол. о Выб., ст. 75). Эти измѣненія списковъ не оглашаются во всеобщее свѣдѣніе порядкомъ, установленнымъ для оглашенія списковъ, но сообщаются подлежащимъ избирательнымъ съѣздамъ и собраніямъ для того, чтобы ихъ предсѣдатели могли принимать во вниманіе эти измѣненія.

Внесеніе въ списки имѣетъ то значеніе, что только лица, внесенныя въ списки, участвуютъ въ выборахъ (Пол. о Выб., ст. 70). Это общее правило нуждается въ двухъ ограниченіяхъ. Во первыхъ, тѣ лица, которыя въ списки не внесены, и относительно которыхъ уже послѣ заключенія списковъ состоялось рѣшеніе о признаніи за ними избирательныхъ правъ и о неправильности исключенія ихъ изъ списковъ, въ выборахъ участвуютъ. Во вторыхъ, не всѣ лица, внесенныя въ списки, участвуютъ въ выборахъ. Прежде всего не участвуютъ въ выборахъ тѣ, относительно кого уже послѣ заключенія списковъ состоялось постановленіе объ исключеніи изъ нихъ. Затѣмъ не могутъ участвовать въ выборахъ лица, хотя и внесенныя въ списки, но завѣдомо для нихъ неправильно, ибо согласно ст. 5 закона 8-го марта 1906 г. [1]) лица, завѣдомо не имѣющія права участія въ выборахъ или утратившія это право, виновныя въ участіи въ сихъ выборахъ, караются арестомъ до трехъ мѣсяцевъ.

## § 2. Подача голосовъ.

I. Выборы депутатовъ производятся по округамъ, избирающимъ одного или нѣсколько депутатовъ; при этомъ всѣ голоса, поданные по округу, суммируются, и получившееся большинство рѣшаетъ результатъ выборовъ относительно всѣхъ депутатовъ даннаго округа [2]). Избирательнымъ округамъ противополагаются избирательные участки,—такого рода территоріальныя единицы, по которымъ происходитъ подача голосовъ, но съ тѣмъ, что распредѣленіе голосовъ по участкамъ того же округа не имѣетъ значенія для исхода выборовъ. Напр. Петербургъ дѣлится на участки, соотвѣтствующіе полицейскимъ частямъ, по участкамъ происходитъ и подача голосовъ, и подсчетъ ихъ, но выбранными

---

[1]) О временныхъ правилахъ объ огражденіи свободы и правильности предстоящихъ выборовъ въ Гос. Совѣтъ и Гос. Думу, а также безпрепятственной дѣятельности сихъ установленій.

[2]) Таковъ порядокъ вещей при такъ называемой мажоритарной системѣ выборовъ. Ей противополагаются системы пропорціональныхъ выборовъ и системы представительства меньшинства, при которыхъ опредѣленное число депутатскихъ мѣстъ предоставляется и депутатамъ, не получившимъ большинства голосовъ, но слѣдующимъ за ними. На этихъ системахъ, пока не имѣющихъ практическаго значенія для выясненія основъ дѣйствующаго русскаго права, мы въ этомъ курсѣ вообще не останавливаемся, и этихъ системъ вообще въ виду не имѣемъ.

признаются тѣ лица, которыя получили большинство во всемъ городѣ. Такимъ образомъ участокъ имѣетъ значенiе лишь, какъ средство приблизить избирательное помѣщенiе къ избирателю и облегчить подсчетъ голосовъ.

Объ избирательныхъ участкахъ и округахъ можно говорить не только примѣнительно къ выборамъ депутатовъ,—но при многостепенныхъ выборахъ существуютъ также округа для избранiя выборщиковъ или уполномоченныхъ, при чемъ эти округа могутъ дѣлиться на участки.

Относительно дѣленiя страны на участки можно сказать только то, что чѣмъ они меньше, тѣмъ для избирателей удобнѣе. Что же касается избирательныхъ округовъ,—то или иное распредѣленiе ихъ можетъ имѣть рѣшающее значенiе для исхода выборовъ. Выше (стр. 279) былъ приведенъ примѣръ того, что партiя, обладающая въ данной области значительнымъ численнымъ превосходствомъ, можетъ оказаться въ меньшинствѣ въ томъ случаѣ, если избирательные округа распредѣлены такъ, что она вся сосредоточена въ нѣсколькихъ округахъ, а партiя, находящаяся въ данной области въ меньшинствѣ, обладаетъ незначительнымъ большинствомъ въ нѣсколькихъ округахъ. Затѣмъ, можно влiять на исходъ выборовъ, устанавливая крупные избирательные округа тамъ, гдѣ господствуетъ одна партiя, и сравнительно мелкiе округа тамъ, гдѣ господствуетъ другая. Вторая будетъ въ болѣе благопрiятномъ положенiи.

Этотъ прiемъ практикуется въ Германiи, гдѣ, не смотря на возросшее населенiе городовъ, держатся разъ установленнаго распредѣленiя округовъ въ виду того, что города даютъ соцiалистическихъ депутатовъ (см. выше, стр. 286).

Для устраненiя подобныхъ неправильностей, напр., во Францiи постановлено, что, если въ теченiе данной легислатуры была произведена народная перепись, то къ концу легислатуры вотируется законъ о новомъ распредѣленiи избирательныхъ округовъ. При этомъ за единицу принимаютъ такъ называемое arrondissement (подраздѣленiе департамента): ему предоставляется избранiе столькихъ депутатовъ, сколько разъ въ его населенiи содержится 100.000. Остатокъ считается за полныя сто тысячъ. Если arrondissement избираетъ нѣсколькихъ депутатовъ, то онъ дѣлится на округа, избирающiе по одному депутату.

Въ Россiи избирательными округами для выборовъ членовъ Гос. Думы являются губернiи, т. е. территорiальныя единицы, которыя не подлежатъ передѣлу передъ выборами, и въ этомъ отношенiи административное воздѣйствiе устранено. Но за то распредѣленiе числа членовъ Гос. Думы между отдѣльными губернiями носитъ вполнѣ произвольный характеръ, и такимъ образомъ создаются мѣстности благопрiятствуемыя и мѣстности, такъ сказать, обиженныя (окраины). Что касается округовъ для избранiя выборщиковъ, то по общему правилу таковыми являются уѣзды, ибо выборщики избираются на уѣздныхъ избирательныхъ съѣздахъ. Однако ст. 29, 30 и 35 Пол. о Выб. предоставляютъ министру вн. дѣлъ дѣлить съѣзды землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей на два или нѣсколько по мѣстностямъ уѣзда, по разрядамъ избирателей (или по роду ценза) или наконецъ по нацiональностямъ избирателей. Эти отдѣленiя съѣзда являются не участками того же округа, но самостоятельными

округами, между которыми распредѣляется общее число выборщиковъ, положенныхъ по закону на данный уѣздъ. Хотя въ этомъ распредѣленіи законъ и связываетъ министра вн. дѣлъ, предписывая ему распредѣлять выборщиковъ при дѣленіи по мѣстностямъ и родамъ цензовъ соотвѣтственно общей площади земли и оцѣночной стоимости иного недвижимаго имущества, принадлежащаго участникамъ каждаго съѣзда, а при дѣленіи по національностямъ—въ соотвѣтствіе съ общей площадью земли, состоящей въ уѣздѣ во владѣніи каждой національности, но это предоставляетъ министру вн. дѣлъ въ каждомъ уѣздѣ избрать то основаніе дѣленія, которое наиболѣе выгодно для благопріятствуемой имъ партіи. Напр. если въ уѣздѣ есть 100 цензовъ (и избирателей), изъ нихъ 60 принадлежатъ партіи А, а 40 партіи Б., и если выбору подлежитъ 10 выборщиковъ, то министръ можетъ, образовавъ одинъ съѣздъ, тѣмъ самымъ обезпечить всѣхъ 10 выборщиковъ партіи А. Но можетъ, образовавъ два съѣзда, включить въ одинъ партію Б (40 голосовъ) и 30 голосовъ изъ партіи А, дать этому отдѣленію съѣзда 7 выборщиковъ, и трехъ отдѣленію, въ которое будутъ отнесены остальные 30 голосовъ А. При такомъ распредѣленіи партія А получитъ вмѣсто десяти выборщиковъ только трехъ, а семь выборщиковъ достанутся партіи Б. Различіе существенное.

II. День выборовъ назначается всюду главою государства. Почти повсемѣстно это бываетъ всегда воскресный или праздничный день для того, чтобы въ выборахъ могли принять участіе и рабочіе, и служащіе.

Со дня указа о выборахъ по день выборовъ течетъ такъ называемый избирательный періодъ, предназначенный для избирательной агитаціи. Для него устанавливаются особыя правила: напр. во Франціи онъ не можетъ быть короче 20-ти дней. Тутъ производится заявка кандидатуръ, а также оглашеніе ихъ афишами, газетными публикаціями и т. п. Афиши заявленныхъ кандидатовъ освобождены отъ гербоваго сбора. Всякое вмѣшательство администраціи въ расклейку или разносъ афишъ, а также и срываніе ихъ запрещено: администрація должна относиться къ выборамъ пассивно и не должна ни препятствовать кандидатамъ оппозиціи, ни выдвигать кандидатовъ офиціальныхъ. Точно такъ же запрещены подъ страхомъ наказанія частнымъ лицамъ срываніе или порча афишъ заявленныхъ кандидатовъ. Кромѣ льготныхъ условій для афишъ избирательный періодъ отличается особенно льготными условіями продажи въ разносъ печатныхъ произведеній и, что особенно существенно, особенно льготными условіями для публичныхъ собраній: напр. заявка полиціи должна быть сдѣлана за 2 часа, а не за сутки, какъ въ обыкновенное время. Но на этихъ собраніяхъ могутъ присутствовать только избиратели округа, кандидаты, члены обѣихъ палатъ и уполномоченный каждаго кандидата.

У насъ избирательные съѣзды созываются губернаторами въ назначенные ими дни (ст. 96), губернскія же избирательныя собранія созываются въ сроки, «назначаемые Высочайшими указами» (ст. 118), изъ чего видно, что законъ не предполагаетъ, чтобы эти собранія приступили къ выборамъ въ одинъ день по всей Россіи, и чтобы этотъ день былъ назначенъ однимъ Высочайшимъ указомъ.

Избирательный періодъ у насъ тоже признается и отличается нѣкоторыми льготами для «подготовительныхъ собраній», въ которыхъ могутъ участвовать только избиратели, уполномоченные или выборщики. Льготы этихъ собраній сводятся къ тому, что заявка должна быть сдѣлана за сутки (ст. 79), а не за трое сутокъ, какъ этого требуетъ общій законъ, и что полиція на этихъ собраніяхъ не присутствуетъ, но лишь наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы на собраніе не проникли постороннія лица (ст. 82). Избирательный періодъ, втеченіе котораго примѣняются эти льготы, начинается со дня опубликованія списковъ.

III. Самая подача голосовъ происходитъ, напр. во Франціи, слѣдующимъ образомъ. Для пріема избирательныхъ записокъ въ каждой общинѣ образуется избирательное бюро, состоящее изъ мера, 4-хъ ассессоровъ—муниципальныхъ совѣтниковъ и, если нужно, то еще и изъ двухъ самыхъ старыхъ и двухъ самыхъ молодыхъ грамотныхъ избирателей общины. Бюро избираетъ секретаря. Избиратели подаютъ предсѣдателю свои бюлетени, написанные или напечатанные внѣ избирательнаго помѣщенія на бѣлой бумагѣ, безъ внѣшнихъ отмѣтинъ, сложенные. Свою самоличность избиратель можетъ доказать или полученною въ меріи избирательною карточкою, или же какимъ либо другимъ способомъ (напр. удостовѣреніемъ двухъ присутствующихъ избирателей). Каждый избиратель, подавшій свой голосъ, отмѣчается на особомъ листѣ, и листъ этотъ втеченіе недѣли долженъ быть показанъ каждому желающему. Подача голосовъ продолжается съ 8 часовъ утра до 6 вечера. Подсчетъ голосовъ производится или самимъ бюро, или особыми счетчиками, избираемыми изъ грамотныхъ избирателей. Бюлетени, гдѣ ничего не написано, гдѣ не понять, за кого голосуютъ, гдѣ голосъ поданъ за незаявленнаго кандидата, а также бюлетени на цвѣтной бумагѣ или съ внѣшними отмѣтинами—въ счетъ не входятъ. Результаты подачи голосовъ въ отдѣльныхъ общинахъ округа суммируются въ главномъ городѣ департамента, куда немедленно присылаются протоколы о результатахъ выборовъ по общинамъ. Подсчетъ дѣлается публично комиссіей изъ трехъ членовъ генеральнаго совѣта.

Для того, чтобы быть избраннымъ, надо при первой баллотировкѣ получить абсолютное большинство поданныхъ и дѣйствительныхъ голосовъ, и при томъ не менѣе одной четверти голосовъ даннаго избирательнаго округа. Если никто этимъ двумъ условіямъ не удовлетворилъ, то назначается (на второе воскресенье послѣ того, какъ выяснились результаты первой баллотировки) перебаллотировка, на которой, чтобы быть избраннымъ, достаточно и относительнаго большинства, и не предъявляется никакихъ требованій въ смыслѣ количества лицъ, участвующихъ въ голосованіи (признается достаточнымъ получить два голоса). Въ случаѣ равенства полученныхъ голосовъ на перебаллотировкѣ преимущество отдается старшему по возрасту.

У насъ относительно избирательныхъ собраній и съѣздовъ установлены слѣдующія правила: въ каждомъ съѣздѣ или собраніи могутъ присутствовать исключительно тѣ лица, которыя имѣютъ въ немъ право голоса (ст. 99), а также его предсѣдатель. Предсѣдательствуютъ въ съѣздахъ землевладѣльцевъ и уполномоченныхъ отъ волостей уѣздные предводители дворянства или

лица, ихъ замѣняющія (ст. 27), въ съѣздахъ городскихъ избирателей городскіе головы или лица, ихъ замѣняющія (та же статья). Въ губернскомъ избирательномъ собраніи предсѣдательствуетъ губернскій предводитель дворянства (ст. 6). Избирательные съѣзды и собранія могутъ только производить выборы и «не входятъ ни въ какія разсужденія». Произнесеніе на съѣздѣ или на собраніи рѣчи, рекомендующей какого либо кандидата, признается достаточнымъ для кассаціи выборовъ (ст. 110 и 130). Каждый съѣздъ или собраніе могутъ избирать уполномоченныхъ, выборщиковъ, или членовъ Думы исключительно [1]) изъ лицъ, имѣющихъ право участвовать въ данномъ съѣздѣ или собраніи (ст. 102—127). Выборы производятся тайною подачею голосовъ, записками или шарами (ст. 97 и 124). Выбирать можно только тѣхъ, кто выразилъ на то свое согласіе (ст. 103 и 127). Избранными считаются получившіе абсолютное большинство голосовъ присутствующихъ членовъ съѣзда или собранія. При равенствѣ голосовъ дѣло рѣшается жребіемъ (ст. 106 и 124).

Если абсолютное большинство голосовъ получитъ меньшее число лицъ, чѣмъ сколько подлежитъ избранію, то назначаются новые выборы, и тогда достаточно и относительнаго большинства (ст. 106 и 126).

Въ связи съ русскою куріальною системою выборовъ стоитъ одно своеобразное правило. По Пол. о Выб. 6-го авг. 1905 г. (ст. 133), въ каждомъ Губернскомъ избирательномъ Собраніи прежде всего выборщики отъ съѣздовъ уполномоченныхъ отъ волостей избирали изъ своей среды одного члена Гос. Думы, и лишь затѣмъ избирательное собраніе въ полномъ составѣ избирало остальное число членовъ Думы, положенное по росписанію. Это правило создавало своеобразное преимущество для крестьянъ.

Указомъ 3 іюня 1907 г. это правило было нѣсколько измѣнено: избраніе членовъ Думы отъ опредѣленныхъ курій было распространено на всѣ куріи, при чемъ эти члены избираются каждый не своею куріею, но полнымъ составомъ избирательнаго собранія. Такимъ образомъ избирательное собраніе избираетъ прежде всего одного члена Думы изъ числа выборщиковъ отъ съѣзда уполномоченныхъ отъ волостей (или станицъ), затѣмъ одного члена отъ съѣзда землевладѣльцевъ, далѣе, въ 24-хъ перечисленныхъ въ законѣ губерніяхъ одного члена отъ перваго или отъ второго съѣзда городскихъ избирателей, въ остальныхъ губерніяхъ по одному члену и отъ перваго, и отъ второго съѣзда городскихъ избирателей, и наконецъ въ 6-ти губерніяхъ одного члена Думы изъ числа выборщиковъ отъ съѣздовъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ (ст. 123). Если при баллотировкѣ по какому либо изъ разрядовъ выборщиковъ никто не получитъ абсолютнаго большинства голосовъ, то производится перебаллотировка, и избраннымъ признается получившій относительное большинство голосовъ, и только послѣ этого можно приступить къ выборамъ членовъ Думы изъ всѣхъ выборщиковъ безразлично (ст. 126).

---

[1]) На нежелательныхъ послѣдствіяхъ, связанныхъ съ этимъ правиломъ, мы уже останавливались выше, см. стр. 294.

## § 3. Обжалованіе выборовъ.

I. Провѣрка депутатскихъ полномочій почти во всѣхъ государствахъ принадлежитъ каждой палатѣ парламента: относительно депутатовъ избранныхъ палата провѣряетъ правильность выборовъ, относительно членовъ (верхнихъ палатъ), засѣдающихъ по наслѣдственному праву, палата должна убѣдиться въ наличности наслѣдственныхъ правъ.

Это право провѣрки полномочій своихъ членовъ принадлежало нѣкогда и сословнымъ средневѣковымъ учрежденіямъ и было тѣмъ легче принято на континентѣ Европы при рецепціи конституціоннаго права, что въ Англіи съ 1604 года (до 1868 г.) это право принадлежало палатѣ общинъ [1]). Въ современномъ правѣ провѣрка депутатскихъ полномочій самою палатою не является единственно существующею системою: въ нѣкоторыхъ государствахъ установлено обжалованіе выборовъ въ судебномъ порядкѣ. Къ этой системѣ перешла Англія, гдѣ существуетъ полнѣйшая независимость суда отъ правительства, и гдѣ о возможности давленія на судью не можетъ быть и рѣчи.

Что касается самой процедуры провѣрки выборовъ, то въ Англіи она такова: для провѣрки выборовъ въ извѣстной очереди назначаются по два судьи изъ верхняго суда. Для признанія выборовъ неправильными нужно единогласное ихъ постановленіе. Дѣло имѣетъ характеръ судебнаго процесса, возникающаго только по жалобѣ заинтересованной стороны. Ею можетъ быть только: 1) избиратель, утверждающій, что ему препятствовали въ свободномъ осуществленіи его права, и 2) неизбранный кандидатъ, утверждающій, что въ дѣйствительности избранъ онъ. Отвѣтчикомъ является избранный депутатъ. Истецъ долженъ представить залогъ въ 9.600 р. (1000 фунт. ст.). Судьи разсматриваютъ избирательные протоколы, допрашиваютъ свидѣтелей и постановляютъ рѣшеніе о правильности или неправильности выборовъ и о томъ, на кого падаютъ судебныя издержки, которыя иногда доходятъ до 5000 фунт. ст. (около 50.000 р.). Рѣшеніе суда сообщается спикеру, но палата общинъ не обязана ему подчиниться: она можетъ не согласиться съ вынесеннымъ рѣшеніемъ, и на основаніи тѣхъ или другихъ соображеній (напр. на основаніи данныхъ, не бывшихъ на разсмотрѣніи суда) можетъ

---

[1]) На принципіальныхъ возраженіяхъ, которыя могли бы быть сдѣланы этой системѣ, и на тѣхъ практическихъ соображеніяхъ, которыя ее вызвали, мы уже останавливались выше (стр. 44). Ср. по этому вопросу доклады M. Seydel u. G. Jellinek XIX съѣзду германскихъ юристовъ. Verhandlungen des XIX deutschen Juristentags 1888, стр. 121—155. Рѣзко политическій характеръ право провѣрки выборовъ самимъ парламентомъ пріобрѣло главнымъ образомъ въ Венгріи, гдѣ оно служитъ средствомъ удаленія изъ палаты представителей меньшинства. Но въ другихъ государствахъ Европы къ кассаціи выборовъ вообще прибѣгаютъ только въ исключительныхъ случаяхъ, и на практикѣ парламенты этимъ правомъ вообще не злоупотребляютъ, какъ средствомъ борьбы съ меньшинствомъ. Есть страны, правда, отличающіяся чистотою парламентскихъ нравовъ, напр. Нидерланды, гдѣ случаевъ отмѣны выборовъ почти не бываетъ вовсе: за время съ 1850 по 1890 г. выборы были отмѣнены только въ 4-хъ случаяхъ. Но и въ тѣхъ странахъ, гдѣ во время выборовъ практикуются всевозможныя нарушенія установленнаго порядка, количество кассируемыхъ выборовъ все таки считается единицами въ каждую легислатуру.

принять постановленіе, идущее въ разрѣзъ съ судебнымъ. Отмѣна произведенныхъ выборовъ формально все еще осталась правомъ одной палаты. На дѣлѣ однако постановленіе палаты всегда соотвѣтствуетъ рѣшенію суда. Въ этой процедурѣ характерными чертами являются, во первыхъ, то, что правильность выборовъ подвергается провѣркѣ только при наличности жалобы, а во вторыхъ, необходимость залога и необычайная высота судебныхъ издержекъ, рискъ подвергнуться уплатѣ коихъ долженъ остановить всякаго въ дѣлѣ принесенія жалобы. На практикѣ эта система сводится къ полному устраненію жалобъ на неправильность выборовъ [1]).

II. У насъ обжалованіе выборовъ поставлено довольно своеобразно въ зависимости отъ своеобразной и чрезмѣрно сложной самой процедуры выборовъ.

Мѣстными учрежденіями, въ которыя приносятся жалобы какъ на составленные списки, такъ и на произведенные выборы, являются уѣздныя и губернскія по дѣламъ о выборахъ комиссіи. Губернская по дѣламъ о выборахъ комиссія состоитъ, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя окружного суда, изъ предводителя дворянства уѣзда губернскаго города, изъ предсѣдателя губернской земской управы или замѣняющаго ее учрежденія, изъ городского головы губернскаго города (или лица, его замѣняющаго), изъ члена окружного суда по выбору общаго его собранія, изъ непремѣннаго члена губернскаго присутствія по земскимъ и городскимъ дѣламъ, изъ непремѣннаго члена губернскаго присутствія, старшаго совѣтника губернскаго правленія и изъ одного изъ начальниковъ мѣстныхъ губернскихъ управленій, по назначенію губернатора (Пол. о Выб., ст. 46). Уѣздная по дѣламъ о выборахъ комиссія образуется, подъ предсѣдательствомъ члена окружного суда, по выбору его общаго собранія, изъ уѣзднаго предводителя дворянства, городского или мирового судьи, предсѣдателя уѣздной земской управы, городского головы и одного изъ земскихъ начальниковъ по назначенію уѣзднаго съѣзда (Пол. о Выб., ст. 49).

Что касается обжалованія выборовъ, то по Пол. о Выб. 6 авг. 1905 г. жалобы на неправильности, допущенныя при избраніи уполномоченныхъ и выборщиковъ приносились въ уѣздную по дѣламъ о выборахъ комиссію, на нее въ губернскую комиссію, на нее въ Прав. Сенатъ (ст. 47). Жалобы на избраніе чле-

---

[1]) Hatschek, томъ I, стр. 297—306.—Своеобразно поставлена провѣрка выборовъ въ Италіи. Тамъ предсѣдатель палаты депутатовъ въ слѣдующее засѣданіе по своемъ избраніи избираетъ 30 депутатовъ въ giunt'у по провѣркѣ выборовъ. Эта giunta разсматриваетъ только тѣ выборы, которые были обжалованы въ палату. Какъ лица, принесшія жалобы, такъ и депутаты, избраніе коихъ оспаривается, могутъ представить джунтѣ и устныя объясненія въ подкрѣпленіе жалобы или въ ея опроверженіе, могутъ также замѣнить себя повѣренными. Заинтересованныя лица (жалобщики и депутаты, избраніе которыхъ оспаривается) могутъ представлять документальныя доказательства своей правоты, могутъ также приводить свидѣтелей. Джунта можетъ и сама вызывать свидѣтелей, которыхъ признаетъ нужными. Объясненія сторонъ и свидѣтелей выслушиваются въ публичномъ засѣданіи джунты. Вопросъ о признаніи выборовъ правильными или неправильными разрѣшается джунтою окончательно. (Наказъ палаты депутатовъ, ст. 12, 20—30, а также наказъ джунты напечатаны у Moreau et Delpech. Les réglements des assemblées législatives, томъ II, стр. 349, 351—353 и 381—383).

новъ Думы подавались черезъ губернатора въ Прав. Сенатъ (ст. 57—59).

По указу 11 декабря 1905 г. возможность обжалованія выборовъ уполномоченныхъ и выборщиковъ въ комиссіи по выборамъ и на нихъ въ Сенатъ была сохранена, но что касается выборовъ членовъ Думы, то по отдѣлу XI этого указа жалобы должны были приноситься на имя Думы, которая при этомъ имѣла право отмѣнить выборное производство съ любой стадіи, и такимъ образомъ Дума могла разсматривать и разрѣшать дѣла по жалобамъ на выборы и уполномоченныхъ, и выборщиковъ. Наконецъ, по указу 3 іюня 1907 г. порядокъ установленъ слѣдующій: на выборы уполномоченныхъ и выборщиковъ жалобы приносятся въ трехдневный срокъ со дня закрытія подлежащаго съѣзда въ уѣздную по дѣламъ о выборахъ комиссію [1]). Въ тотъ же трехдневный срокъ постановленіе уѣздной комиссіи можетъ быть обжаловано въ губернскую, а постановленіе этой послѣдней въ Прав. Сенатъ (ст. 112 и 114). Разсмотрѣніе жалобъ на выборы самихъ членовъ Думы оставлено за Думою (ст. 142), но въ отличіе отъ прежняго порядка права Думы ограничиваются возможностью отмѣны выборовъ лишь членовъ Думы, но не распространяются на предыдущія стадіи выборнаго производства, и какія бы неправильности Дума ни усмотрѣла въ избраніи уполномоченныхъ или выборщиковъ, она лишена права кассировать ихъ выборы, и въ случаѣ отмѣны выборовъ членовъ Думы новые выборы производятся тѣмъ же составомъ выборщиковъ (ст. 144). Вообще же, въ случаѣ кассаціи выборовъ уполномоченныхъ, выборщиковъ или членовъ Думы, выбывающія лица замѣняются въ порядкѣ старшинства голосовъ, полученныхъ тѣми лицами, которыя получили абсолютное большинство, меньшее, чѣмъ тѣ, чьи выборы кассированы. Только въ томъ случаѣ, если такихъ лицъ нѣтъ, или если кассировано все производство выборовъ въ данной стадіи, производятся новые выборы (113 и 144).

III. Что касается правилъ дѣлопроизводства самой Думы по провѣркѣ выборовъ, то эти правила (въ основныхъ своихъ чертахъ тождественныя съ правилами, принятыми въ большинствѣ парламентовъ континента Европы) сводятся къ слѣдующему.

Наличный составъ Думы раздѣляется по жребію на 11 отдѣловъ (Наказъ, ст. 3). Между этими отдѣлами по алфавитному порядку избирательныхъ округовъ распредѣляются выборныя производства, по возможности въ равномъ количествѣ (ст. 4). Для предварительной подготовки дѣлъ отдѣлы избираютъ изъ своей среды комиссіи по 5 человѣкъ въ каждой (Наказъ, ст. 5).

Комиссія разсматриваетъ препровожденное въ Думу выборное производство, можетъ черезъ предсѣдателя Думы просить подлежащаго министра о доставленіи ей для обозрѣнія какихълибо документовъ или должностной переписки (Наказъ, ст. 7), можетъ вызывать тѣхъ частныхъ лицъ, показанія которыхъ представляются комиссіи полезными для всесторонняго освѣщенія

[1]) На выборы выборщиковъ отъ рабочихъ жалобы приносятся въ губернскую комиссію въ виду того, что выборы эти производятся на губернскомъ съѣздѣ.

дѣла [1]). Депутатъ, относительно правильности выборовъ котораго идетъ рѣчь, не можетъ участвовать въ голосованіи и въ обсужденіи вопроса ни въ комиссіи, ни въ отдѣлѣ (хотя бы провѣрка его выборовъ случайно и досталась тому отдѣлу, въ составъ котораго онъ входитъ), ни въ самомъ засѣданіи палаты. Но онъ можетъ давать тамъ тѣ объясненія, которыя сочтетъ нужными, для подтвержденія правильности своихъ выборовъ (Наказъ, ст. 18). Тѣ члены Гос. Думы, правильность выборовъ которыхъ возбуждаетъ сомнѣніе, извѣщаются о днѣ слушанія ихъ дѣла какъ въ комиссіи, такъ и въ отдѣлѣ для того, чтобы они могли представить свои объясненія, если того пожелаютъ. Но обсужденіе дѣла и голосованіе происходятъ во всякомъ случаѣ въ ихъ отсутствіе (Наказъ, ст. 9).

О результатахъ провѣрки комиссіями составляется письменный докладъ отдѣлу (Наказъ, ст. 10), для чего комиссіею избирается докладчикъ. Отдѣлъ можетъ дополнить или измѣнить докладъ комиссіи (ст. 11). Если докладъ комиссіи отдѣломъ не утвержденъ, то докладчикъ по даннымъ выборамъ избирается отдѣломъ. Окончательныя постановленія отдѣловъ и комиссій принимаются закрытою баллотировкою. Доклады отдѣловъ о выборахъ, признанныхъ правильными, предлагаются немедленно на разсмотрѣніе Думы. Въ разсмотрѣніе же докладовъ, признающихъ выборы неправильными, Дума входитъ не прежде, какъ по истеченіи трехъ сутокъ со дня раздачи членамъ Думы печатнаго доклада. Дума постановляетъ о признаніи выборовъ правильными или неправильными. Это послѣднее постановленіе можетъ быть принято только большинствомъ двухъ третей присутствующихъ членовъ (Учр. Гос. Думы, ст. 48). Въ случаѣ признанія выборовъ неправильными соотвѣтственные члены Гос. Думы тѣмъ самымъ лишаются этого званія.

Пока выборы даннаго лица еще не признаны неправильными, оно признается полноправнымъ членомъ палаты и можетъ принимать участіе во всѣхъ ея работахъ [2]).

Подача депутатомъ въ отставку или вообще выбытіе депутата изъ состава Думы до производства провѣрки его выборовъ по общему правилу не останавливаетъ этой провѣрки (Наказъ, ст. 16): вопросъ, правильно ли были произведены выборы, есть вопросъ высокаго общественнаго интереса, и выясненіе того, къ какимъ пріемамъ прибѣгаетъ та или другая партія, слишкомъ существенно для того, чтобы выясненіе этого вопроса могло быть остановлено выходомъ въ отставку депутата: провѣрка выборовъ можетъ повести и къ возбужденію ряда уголовныхъ преслѣдованій, и прекращать ихъ всѣ выходомъ въ отставку нельзя [3]).

---

[1]) Наказъ, ст. 8. Это постановленіе Наказа, вполнѣ согласное съ тѣми правилами, которыя выработаны практикою конституціонныхъ державъ, встрѣтило однако энергичные протесты со стороны министерствъ и практически приведено въ исполненіе быть не могло въ силу того, что эти частныя лица физическою силою не пропускались въ Думу. Объ этомъ ср. ниже. Отдѣлъ 4, глава I, § 3.

[2]) Въ нѣкоторыхъ государствахъ, напр. во Франціи (Наказъ палаты депутатовъ, ст. 6 п. 2), право участвовать въ голосованіяхъ пріостанавливается для тѣхъ депутатовъ, относительно которыхъ вопросъ о признаніи правильности ихъ выборовъ отсроченъ палатою.

[3]) Для дальнѣйшихъ подробностей ср. Пиленко, Русскіе парламентскіе прецеденты, 1907, стр. 16—30.

IV. Законъ противополагаетъ въ дѣлѣ обжалованія выборовъ составленіе избирательныхъ списковъ, избраніе уполномоченныхъ и выборщиковъ — избранію членовъ Думы избирательными собраніями. Разсмотрѣніе жалобъ на неправильности, совершенныя до избранія самихъ членовъ Думы, предоставлено уѣзднымъ и губернскимъ избирательнымъ комиссіямъ съ Правительствующимъ Сенатомъ во главѣ, и лишь жалобы на самое избраніе членовъ Думы приносятся въ Думу. Это раздвоеніе, созданное указомъ 3 іюня 1907 г., отнюдь не можетъ быть признано особенно удачнымъ, ибо на дѣлѣ его провести нельзя: практически нельзя лишить Думу права входить въ разсмотрѣніе и тѣхъ неправильностей, которыя были совершены при первыхъ стадіяхъ избирательнаго производства. Дума есть учрежденіе верховное, начальства надъ собою не имѣющее; и по какимъ именно мотивамъ большинство двухъ третей постановило о признаніи данныхъ выборовъ неправильными, это никѣмъ провѣрено быть не можетъ, и голосованіе Думы никакою инстанціею отмѣнено быть тоже не можетъ. Въ дѣлѣ депутата Шмида это сказалось очень опредѣленно: при выборахъ въ губернскомъ избирательномъ собраніи никакихъ неправильностей не указывалось, по крайней мѣрѣ не онѣ служили основаніемъ къ исключенію Шмида: Дума находила, что онъ не имѣлъ права участвовать въ выборахъ, т. е. что онъ былъ неправильно внесенъ въ избирательные списки. Внесеніе его въ списки Сенатомъ къ 5 февраля 1908 г., когда Дума голосовала вопросъ о Шмидѣ, отмѣнено не было. Если держаться указа 3 іюня 1907 г., то Дума должна была бы считаться съ фактомъ отсутствія отмѣны Сенатомъ внесенія Шмида въ списки и въ разсмотрѣніе его избирательныхъ правъ не входить. Дума поступила иначе и вошла въ разсмотрѣніе избирательныхъ правъ Шмида. Хотя постановленіе Думы не мотивировано, но смыслъ его и его основанія ясны.

И несомнѣнно, что и впредь Дума не будетъ оставаться въ рамкахъ, совершенно искусственно, вопреки существу вещей навязанныхъ ей закономъ, и будетъ отмѣнять тѣ выборы, которые являются неправильными, въ какой бы стадіи производства эта неправильность ни была совершена. И правительство очевидно признало это право Думы, ибо вслѣдъ за этимъ состоялся указъ Сената, признавшій неправильность внесенія Шмида въ избирательные списки.

---

# Отдѣлъ второй.

## Парламентъ.

### ГЛАВА ПЕРВАЯ.

### Юридическое положеніе депутатовъ.

#### § 1. Юридическая природа полномочій депутатовъ.

Каково юридическое отношеніе, существующее между депутатами и избирателями?

Самый терминъ народное «представительство» прежде всего наводитъ на идею представительства. Подъ представительствомъ разумѣютъ такое отношеніе двухъ или нѣсколькихъ лицъ, когда одно лицо имѣетъ право исполнять какія либо дѣйствія за другое лицо или за другихъ лицъ съ тѣмъ, чтобы то, что совершитъ представитель, имѣло тѣ же послѣдствія, какія имѣли бы дѣйствія представляемаго. Изъ самаго существа представительства вытекаетъ, что представитель можетъ совершать только тѣ дѣйствія, на которыя правоспособенъ представляемый. Представитель не можетъ имѣть больше правъ, чѣмъ представляемый, и во всякомъ случаѣ не можетъ имѣть другихъ правъ, чѣмъ представляемый, ибо въ этомъ случаѣ онъ былъ бы не представителемъ кого либо, но лицомъ, имѣющимъ свои права, независимыя отъ правъ представляемаго. Другими словами, представительство предполагаетъ переносъ отъ одного лица на другое осуществленія правъ, принадлежащихъ первому. Этотъ смыслъ слово «представительство» имѣетъ и въ разговорной, и въ литературной рѣчи, и въ тѣхъ областяхъ права (гражданское, торговое и процессуальное), гдѣ это понятіе подверглось научной разработкѣ. Въ области народнаго представительства (какъ вообще во всякомъ представительствѣ, основанномъ на выборахъ въ государственныя установленія) отношенія между избирателями и лицами избранными безусловно не подходятъ подъ указанное понятіе представительства.

Для установленія истинной юридической природы народнаго представительства необходимо имѣть въ виду слѣдующіе его основные принципы.

1. Депутаты избираются народомъ. Но избиратели сами непосредственно не могутъ осуществлять права участія въ парламентѣ или такъ или иначе участвовать въ законодательной дѣятельности вмѣсто депутата. Такимъ образомъ тѣхъ правъ, которыя въ силу избранія возникаютъ у депутата, у его избирателей нѣтъ и не было. Свои права на участіе въ парламентѣ и всѣ личныя свои привилегіи, связанныя съ этимъ званіемъ, депутатъ получаетъ такимъ образомъ не отъ избирателей, у которыхъ ихъ нѣтъ, а непосредственно отъ закона. Выборы только указываютъ, кто будетъ пользоваться этими установленными закономъ правами.

2. Депутаты независимы отъ своихъ избирателей. Избиратели не могутъ связывать депутатовъ никакими инструкціями, депутаты не могутъ связываться никакими обязательствами. Въ случаѣ недовольства депутатомъ избиратели не могутъ лишить его депутатскихъ полномочій. Современныя законодательства признаютъ ничтожными и необязательными для кого бы то ни было всякія соглашенія между депутатомъ и его избирателями, которыя противорѣчили бы этимъ началамъ. Средневѣковое сословное представительство, при которомъ депутаты дѣйствительно представляли права пославшихъ ихъ сословій, знало такъ называемые «наказы», которыми иногда вполнѣ точно опредѣлялось, какъ долженъ себя держать депутатъ по отношенію къ тому или иному вопросу, иногда даже указывалось, что въ случаѣ возникновенія какого либо вопроса, не имѣвшагося въ виду при выборахъ или при составленіи наказа, онъ долженъ обратиться за инструкціями къ своимъ избирателямъ. Но во Франціи въ великую революцію національное собраніе декретами 23 іюня и 8 іюля 1789 г. освободило членовъ своихъ отъ полученныхъ ими инструк-

цій и декретомъ 22 декабря того же года воспретило ихъ и на будущее время. Съ тѣхъ поръ запрещеніе инструкцій депутатамъ стало общимъ принципомъ конституціоннаго права [1]).

Депутаты, избранные лицами, удовлетворяющими установленному цензу (возрастному, половому, имущественному или какимъ либо инымъ), разсматриваются, какъ представители всего народа, а не какой либо части его: даннаго округа или тѣхъ избирателей, которые подавали голосъ за данное лицо. Это положеніе, установленное еще въ конституціи 1791 г., въ настоящее время стало основнымъ принципомъ конституціоннаго права [2]).

Это положеніе не является началомъ, произвольно установленнымъ положительнымъ закономъ. Оно съ необходимостью вытекаетъ и изъ самаго существа дѣла. Считать депутата представителемъ (въ точномъ юридическомъ смыслѣ) того округа, отъ котораго онъ избранъ, логически невозможно. Морально депутатъ можетъ считать себя представителемъ только тѣхъ, кто за него голосовалъ. Онъ не можетъ считать себя представителемъ тѣхъ, кто голосовалъ противъ него, кто всѣ его убѣжденія считаетъ заблужденіями, и противъ кого депутатъ будетъ дѣйствовать всѣми своими силами. Депутатъ соціалъ-демократъ не можетъ считать себя представителемъ тѣхъ консерваторовъ, которые на выборахъ голосовали противъ него. Онъ также не представитель и тѣхъ избирателей, которые воздержались отъ участія въ выборахъ. Еще менѣе—всѣхъ тѣхъ, кто лишенъ избирательныхъ правъ. Такимъ образомъ, депутатъ въ крайнемъ случаѣ могъ бы разсматриваться, какъ представитель не округа, а той группы, которая подавала за него при выборахъ свои голоса. Но эта группа не есть нѣчто извѣстное (при тайной подачѣ голосовъ), ни что либо опредѣленное. За депутата прогрессиста могли голосовать крайнія лѣвыя партіи, какъ могли голосовать и противъ него. Тѣ избиратели, которые въ прошломъ году голосовали за даннаго кандидата, съ измѣнившимся общественнымъ настроеніемъ могутъ теперь быть его политическими врагами.

Такимъ образомъ даже если вмѣсто избирательнаго округа подставить тѣхъ избирателей, которые голосовали за даннаго депутата, то и въ такомъ случаѣ нельзя считать его представителемъ избирателей, ибо эта группа является чѣмъ то неопредѣленнымъ и неопредѣлимымъ, и никакихъ юридическихъ отно-

---

[1]) Ср. французскій конституціонный законъ 30 ноября 1875 г. ст. 13; конституціи: итальянскую, ст. 41; португальскую, ст. 14; датскую, ст. 56; шведскій уст. ригсдага, ст. 1.—Это правило признается и въ тѣхъ конституціяхъ, гдѣ прямо не выражено. Въ Россіи оно установлено ст. 14 Учр. Гос. Думы. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ запрещеніе обязательныхъ инструкцій обходилось тѣмъ, что депутатъ заранѣе подписывалъ прошеніе объ отставкѣ, которое и передавалъ своимъ избирателямъ: тѣ въ случаѣ, еслибы признали, что онъ дѣйствуетъ вопреки полученнымъ указаніямъ, могли дать прошенію законный ходъ. Въ 1893 г. французская палата депутатовъ признала подобныя прошенія ничтожными. Во Франціи иногда выборы кассировались на томъ основаніи, что депутаты принимали инструкціи отъ избирателей.

[2]) Ср. конституціи: бельгійскую, ст. 32; румынскую, ст. 38; нидерландскую, ст. 76; итальянскую, ст. 41; португальскую, ст. 14; шведскій уставъ ригсдага, ст. 1.—Принципъ этотъ признается безспорнымъ конституціоннымъ началомъ и въ тѣхъ государствахъ, въ законахъ которыхъ онъ прямо не выраженъ.

шеній, хотя бы и отношеній представительства между нею и депутатомъ логически мыслить нельзя. Самое главное, считать депутата представителемъ именно избравшихъ его людей или избравшаго его округа нельзя еще и потому, что онъ въ парламентѣ будетъ участвовать въ составленіи законовъ, которые относятся не только къ данному округу, но и ко всей странѣ. Быть можетъ, именно къ данному округу тотъ или иной законъ вовсе относиться не будетъ и не можетъ, но это не устраняетъ депутатовъ, избранныхъ отъ этого округа, отъ участія въ обсужденіи и голосованіи этого закона. Такимъ образомъ, въ парламентѣ данный депутатъ явится не представителемъ той или другой группы избирателей, дѣйствующимъ отъ ихъ имени и по ихъ уполномочію, но полноправнымъ членомъ коллегіи, которая обладаетъ правительственною властью надъ всѣмъ населеніемъ, какъ надъ участвующимъ въ выборахъ (или могущимъ участвовать), такъ и надъ тѣмъ, которое избирательныхъ правъ лишено.

При такихъ условіяхъ надо придти къ слѣдующей юридической квалификаціи отношеній избирателей и народныхъ представителей. Это не есть представительство. Выборы не являются избраніемъ представителя даннаго округа. Это есть средство назначить одного изъ членовъ парламента, т. е. должностное лицо, въ совокупности съ другими являющееся членомъ коллегіальнаго органа государственной власти [1]).

Съ такою постановкою вопроса было очень легко мириться въ эпоху господства цензоваго избирательнаго права. Дѣйствительно, если напр. во Франціи въ эпоху реставраціи на милліоновъ 30 населенія избирательными правами пользовалось около 200 тыс. лицъ, то видѣть въ парламентѣ представителя именно этихъ лицъ, удовлетворявшихъ тогдашнему чрезмѣрно высокому имущественному цензу, было съ политической точки зрѣнія совершенно недопустимо: не было основанія, почему представители этихъ богачей должны были являться высшимъ въ странѣ государственнымъ установленіемъ и раздѣлять съ королемъ законодательную власть надъ всею страною. Въ имущественномъ цензѣ видѣли то условіе, которое обезпечивало способность произвести правильный выборъ депутата, или которое обезпечивало наличность у депутата должныхъ качествъ—образованія и имущественной самостоятельности [2]). Всякія формы зависимости парламента отъ этихъ 200 тысячъ, обязанность парламента подчиняться каждому измѣненію въ политическомъ настроеніи этихъ лицъ,—могли бы вызвать въ массѣ народной только негодованіе. Сторонники цензовыхъ системъ обыкновенно являются послѣдовательными сторонниками и той идеи, что избиратели

---

[1]) Самымъ очевиднымъ проявленіемъ самостоятельности власти парламента по отношенію къ избирателямъ признается продленіе полномочій депутатовъ актомъ парламента, т. е. самими же депутатами. Въ Англіи актомъ 1694 г. продолжительность полномочій депутатовъ была установлена въ три года. Въ 1717 г. истекалъ срокъ полномочій избранныхъ въ 1714 г. депутатовъ. Въ 1716 г. актомъ парламента продолжительность полномочій его депутатовъ была увеличена съ трехъ на семь. Законность этого акта 1716 г. не оспаривается и понынѣ.

[2]) При чемъ эти избиратели являются представителями недѣеспособнаго народа. Ср. Bornhak, Allgemeine Staatslehre 1909 стр. 133.

при выборахъ создаютъ не своихъ представителей, но лишь органъ власти надъ собою и надъ остальнымъ населенiемъ.

Но съ теченiемъ времени положенiе вещей мѣняется. Избиратели перестаютъ составлять въ странѣ незначительную кучку. Они мало по малу сливаются съ населенiемъ, съ тѣмъ населенiемъ, которое признается политически правоспособнымъ, и если этого слiянiя еще не произошло, то оно настоятельно требуется широкими кругами народа. Мнѣнiя, желанiя избирателей начинаютъ совпадать (по крайней мѣрѣ въ идеалѣ, кажущемся осуществимымъ въ ближайшемъ будущемъ) съ мнѣнiями и желанiями всего народа. Люди, выросшiе въ странахъ съ демократическимъ строемъ или проникнутые стремленiемъ къ нему, не могутъ успокоиться на томъ отношенiи къ народному представительству, которое вырабатывалось въ условiяхъ умѣреннаго либерализма. Народное представительство кажется имъ отраженiемъ именно массы народной, всего народа, т. е. того, что является въ современномъ государствѣ окончательно рѣшающею, безапелляцiонною инстанцiею. По скольку народное представительство есть представительство всего народа, оно должно ему подчиняться. Когда избирателями стали всѣ, подчиненiе народныхъ представителей избирателямъ стало психологически неустранимымъ требованiемъ. Если во время послѣднихъ выборовъ избиратели были въ общемъ настроены консервативно, но послѣдующiя событiя измѣнили настроенiе народа, и онъ началъ сочувствовать либеральной программѣ, то депутаты не должны проводить консервативную политику, иначе это будетъ несомнѣннымъ злоупотребленiемъ своимъ положенiемъ.

Отсюда демократическое направленiе стремится установить тѣсную связь между депутатами и избирателями. Входятъ въ обычай отчеты депутатовъ своимъ избирателямъ,—отчеты какъ по истеченiи срока выборовъ, такъ и въ теченiи легислатуры. Депутаты считаютъ себя связанными обѣщанiями, данными избирателямъ, и нарушенiе этихъ обязательствъ начинаетъ рѣзко осуждаться современною политическою моралью. Происходитъ извѣстное перемѣщенiе силъ: депутатъ изъ органа власти надъ избирателями переходитъ въ такое положенiе, что избиратели сами становятся его «начальствомъ» [1]). Но этотъ новый взглядъ вступаетъ въ коллизiю съ дѣйствующимъ правомъ, пересилить которое онъ не можетъ. По буквѣ закона депутаты все еще избираются на извѣстный срокъ, не обязаны отчетомъ передъ избирателями, не могутъ быть связаны никакими обязательствами. Порядокъ выборовъ таковъ, что юридически никто не знаетъ, кто именно его избиратели, которымъ онъ долженъ былъ бы давать отчетъ. Порядокъ парламентскаго дѣлопроизводства таковъ, что сношенiя съ избирателями по поводу новыхъ возникающихъ вопросовъ для депутата практически невозможны. Депутатъ юридически и фактически дѣйствуетъ не только за избравшiй его округъ, но и за всю страну.

Словомъ, основныя начала современнаго парламентскаго права, къ тому же начала твердо и опредѣленно кристаллизовав-

---

[1]) Въ Англiи уже въ 80-хъ годахъ XIX ст. при обсужденiи парламентомъ какой либо крупной реформы, не имѣвшейся въ виду при выборахъ, указывается на то, что по этому вопросу депутаты не имѣютъ мандата отъ своихъ избирателей. Saripolos. La démocratie et l'élection proportionnelles, 1899, томъ I, стр. 43.

шіяся и практически весьма цѣлесообразныя, рѣзко противорѣчать этому психологически неустранимому стремленію подчинить депутатовъ ихъ избирателямъ. Съ другой стороны нельзя не замѣтить, что и самое это подчиненіе не можетъ принять никакихъ сколько нибудь опредѣленныхъ юридическихъ формъ. При современномъ избирательномъ правѣ депутату его избиратели формально извѣстны быть не могутъ. Не существуетъ такого опредѣленнаго корпуса, передъ которымъ депутатъ могъ бы быть формально признанъ отвѣтственнымъ: тѣ частныя собранія избирателей, которыя созываются кѣмъ либо по случаю пріѣзда депутата въ его округъ, не могутъ имѣть права постановлять какія либо обязательныя рѣшенія.

Такимъ образомъ надо сказать, что отвѣтственность депутатовъ передъ избирателями и зависимость отъ нихъ при отправленіи депутатскихъ обязанностей является такого рода пожеланіемъ демократическаго характера, которое находится въ противорѣчіи съ дѣйствующимъ правомъ, и которое во всякомъ случаѣ еще далеко не кристаллизовалось въ опредѣленный юридическій институтъ, при чемъ еще и не видно, какимъ путемъ эта кристаллизація могла бы произойти, въ какую именно форму эта зависимость депутатовъ отъ избирателей могла бы вылиться [1]. Въ этомъ направленіи можно отмѣтить только одинъ юридическій институтъ: такъ называемое «право отозванія» (Abberufungsrecht), принадлежащее избирателямъ въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи [2]. Но это право состоитъ въ роспускѣ всего кантональнаго законодательнаго собранія по постановленію большинства избирателей всего кантона. Зависимости каждаго депутата отъ его избирателей этимъ не создается.

Въ общемъ по разсматриваемому вопросу объ отношеніяхъ, существующихъ между депутатомъ и его избирателями, можно прослѣдить смѣну тѣхъ же трехъ воззрѣній, которыя наблюдаются и по вопросу о существѣ избирательнаго права. Въ средніе вѣка депутатъ является съ юридической точки зрѣнія представителемъ своихъ избирателей, получающимъ отъ нихъ свои права и защищающимъ ихъ интересы. Въ эпоху господства либеральныхъ ученій депутатъ есть органъ правительственной власти, отличающійся отъ другихъ органовъ своеобразнымъ способомъ назначенія: онъ избирается особыми собраніями, состоящими изъ обывателей, удовлетворяющихъ установленному (имущественному) цензу, но отъ этихъ собраній депутаты не состоятъ ни въ какой юридической зависимости. Демократическія ученія и демократическія учрежденія, приводящія ко всеобщему избирательному праву, неминуемо приводятъ и къ сознанію необходимости зависимости депутатовъ отъ избирателей. Но эта зависимость пока остается извѣстнымъ моральнымъ требованіемъ, противорѣчитъ цѣлому ряду постановленій положительнаго права и сама въ юридическій институтъ еще не оформилась [3].

---

[1] М. Я. Острогорскій (La démocratie et les partis politiques, томъ I, стр. 212—223) приводитъ изъ англійской жизни примѣры безсилія избирателей, недовольныхъ образомъ дѣйствій избраннаго ими члена парламента. Но испортить ему жизнь могутъ; могутъ на слѣдующихъ выборахъ помѣшать ему вернуться въ парламентъ. И извѣстная фактическая зависимость отъ избирателей несомнѣнно устанавливается (тамъ же, томъ I, стр. 460—468).

[2] См. ниже, въ главѣ о роспускѣ парламента.

[3] О томъ, что она еще не оформилась, какъ кажется, можно говорить потому, что идея необходимости подчиненія депутатовъ избирателямъ съ

## § 2. Порядокъ привлеченія депутатовъ къ отвѣтственности.

I. Въ виду неоднократныхъ случаевъ возбужденія англійскими королями преслѣдованія отдѣльныхъ членовъ парламента за сужденія, высказывавшіяся ими въ палатахъ, англійскіе парламенты еще въ XVI, въ XVII вв. настаивали на томъ, чтобы дѣятельность ихъ вообще была изъята изъ вѣдѣнія судовъ. Но до 1688 г. короли отказывались признать подобное начало, и лишь въ этомъ году въ биллѣ о правахъ (ст. 9) было постановлено, что «свобода рѣчи, дебатовъ и всего того, что происходитъ въ парламентѣ, не можетъ быть стѣснена и не можетъ быть предметомъ разсмотрѣнія ни одного суда, внѣ самого парламента». Согласно этому началу, все то, что происходитъ въ парламентѣ, всѣ тѣ правонарушенія, которыя могли бы быть совершены при его дѣятельности, какъ его членами во время дебатовъ или голосованія, такъ и посторонними лицами, приглашенными въ палату (свидѣтелями, экспертами), могутъ подлежать разсмотрѣнію только самого парламента и изъяты изъ вѣдѣнія общихъ судовъ. Эта отвѣтственность существуетъ не передъ парламентомъ, какъ совокупностью обѣихъ палатъ, но именно передъ тою самою палатою, къ составу которой принадлежитъ данный членъ парламента, или въ зданіи которой совершено правонарушеніе лицомъ постороннимъ.

Это положеніе воспринято въ настоящее время [1]) конституціоннымъ правомъ всѣхъ современныхъ государствъ [2]), при чемъ эта привилегія носитъ абсолютный характеръ, ибо она только въ томъ случаѣ можетъ достичь своей цѣли,—обезпечить независимость и свободу сужденій палатъ и ихъ голосованій [3]),—если

---

безусловною необходимостью вытекаетъ изъ той въ настоящее время безспорной идеи, что только самъ народъ властенъ распоряжаться своею судьбою, и что его воля есть воля окончательная, которой должно все подчиниться.

[1]) Въ началѣ XIX в. можно указать отдѣльныя конституціи, признававшія возможность судебнаго преслѣдованія (даже и въ частномъ порядкѣ) депутатовъ по поводу рѣчей, произнесенныхъ ими въ палатѣ. Такова напр. гессенская конституція 1820 г. (ст. 83).

[2]) Esmein, стр. 804—805.—Duguit, стр. 809—811.—Meyer-Anschütz, стр. 335—338.—Ср. Hubrisch, Die parlamentarische Redefreiheit und Disciplin. 1899.—А. А. Жижиленко. О безотвѣтственности народныхъ представителей. 1909.

[3]) Основаніемъ этой безотвѣтственности депутатовъ передъ судомъ является именно необходимость обезпечить независимость членовъ парламента, ибо безъ нея парламентъ практически не въ состояніи служить той цѣли, ради которой существуетъ: являться органомъ государственной власти, вполнѣ независимымъ отъ короны и министерства.—Въ 30-хъ годахъ XII в. въ Германіи была сдѣлана весьма неудачная попытка вывести эту безнаказанность членовъ парламента изъ народнаго суверенитета (К. С. Цахаріэ); мысль крайне неудачная, ибо безнаказанность депутатовъ существуетъ и не только въ государствахъ, признающихъ народный суверенитетъ; кромѣ того еслибы депутаты были безотвѣтственными потому, что являются носителями народнаго суверенитета, то была бы необъяснима ни отвѣтственность ихъ (въ дисциплинарномъ порядкѣ) передъ самою палатою, ни ихъ отвѣтственность передъ судомъ за общія преступленія. Наивная точка зрѣнія Цахаріэ давно уже всѣми оставлена. Но за послѣднее время на нее сталъ А. К. Фонъ Резонъ (Объ особенныхъ правахъ выборныхъ членовъ Гос. Совѣта и членовъ Гос. Думы.—Журналъ Министерства Юстиціи 1909. Окт. стр. 65—82), который изъ того, что въ Россіи не существуетъ народнаго суверенитета, и изъ того, что безотвѣтственность депутатовъ коренится именно въ немъ, дѣлаетъ рядъ выводовъ, которые такимъ образомъ оказываются лишенными основанія.

эти сужденія и голосованія ни при какихъ условіяхъ и ни въ какомъ случаѣ не могутъ подвергнуть члена парламента отвѣтственности передъ какимъ либо постороннимъ учрежденіемъ. Нѣкоторыя конституціи вносятъ въ этотъ принципъ то изъятіе, что устанавливаютъ возможность преданія депутата суду, но не иначе, какъ постановленіемъ той палаты, къ которой онъ принадлежитъ.

Судебное преслѣдованіе устраняется по отношенію ко всѣмъ преступленіямъ, которыя могли бы быть совершены при внесеніи какого либо предложенія въ палату, во время преній палаты и во время разнаго рода подготовительныхъ работъ парламента (въ комиссіяхъ, отдѣлахъ, въ бюро палаты), но эта безотвѣтственность не распространяется какъ на тѣ дѣйствія, которыя имъ совершаются, хотя и въ связи съ званіемъ депутата, но внѣ зданія палаты (рѣчи въ избирательномъ собраніи, отчеты избирателямъ въ концѣ сессіи), такъ и на дѣйствія, совершенныя хотя и въ зданіи палаты, но не являющіяся законными функціями депутата (разговоры въ кулуарахъ). Преступленія во время и по поводу преній вообще весьма возможны: оскорбленіе частнаго или должностного лица, или монарха, сообщеніе завѣдомо ложныхъ фактовъ, призывъ къ преступленію и т. д. Преступленіе, которое было бы совершено при голосованіи, представить себѣ труднѣе [1]. Впрочемъ прежде, когда со стороны королей бывали попытки привлеченія депутатовъ къ отвѣтственности за то, что они вотировали противъ даннаго предложенія или за него, безотвѣтственность депутатовъ имѣла существенное значеніе и въ этомъ отношеніи.

II. Наше законодательство содержитъ по разсматриваемому вопросу довольно странныя постановленія.

Съ одной стороны, ст. 14 Учр. Гос. Думы говоритъ, что «члены Гос. Думы пользуются полною свободою сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Думы, и не обязаны отчетомъ передъ своими избирателями». Отсюда какъ бы получается безотвѣтственность ихъ передъ судомъ за «сужденія и мнѣнія» по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Думы. Такъ какъ то или иное голосованіе есть выраженіе своего мнѣнія по данному вопросу, то надо заключить, что за поданный голосъ члены Думы не могутъ быть привлечены къ отвѣтственности. Но эта статья заключаетъ въ себѣ странную оговорку «по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Думы». Такъ какъ нашъ законъ стремится дать исчерпывающій перечень дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію Думы, то можетъ показаться, что достаточно признать, что данный вопросъ изъ компетенціи Думы выходитъ, чтобы привлечь къ отвѣтственности членовъ Думы за высказанныя ими по сему поводу мнѣнія. Выводъ недопустимый, ибо онъ противорѣчитъ самому существу разсматриваемой привилегіи парламентовъ. Весь ея смыслъ въ томъ и заключается, чтобы обезпечить чле-

---

[1]) Въ палатахъ, гдѣ принята баллотировка записками или шарами, нерѣдко наблюдаются неправильности, состоящія въ подачѣ двухъ или нѣсколькихъ записокъ или шаровъ. Но на практикѣ лишніе голоса просто въ счетъ не принимаются (лишнее число голосовъ вычитается и у тѣхъ, кто голосовалъ „за“, и у тѣхъ, кто голосовалъ „противъ“), и вопросовъ о преслѣдованіи тѣхъ, кто неправильно подалъ голосъ, не возбуждаютъ, хотя бы въ силу практической невозможности установить, кто именно опустилъ лишній шаръ.

намъ парламента дѣйствительную независимость и самостоятельность. Эта самостоятельность въ предѣлахъ парламентской дѣятельности должна быть безусловною, или она теряетъ всякій смыслъ: человѣкъ отчасти самостоятельный не есть человѣкъ самостоятельный. Слова: «дѣла, подлежащія вѣдѣнію Думы», могутъ пониматься, очевидно, только въ томъ смыслѣ, что это всѣ тѣ дѣла, которыя внесены въ Думу въ установленномъ порядкѣ, и по которымъ Думѣ приходится высказаться.

Но въ дѣйствующемъ законѣ имѣется другое, болѣе существенное отступленіе отъ разсматриваемаго начала подсудности члена парламента только той палатѣ, къ которой онъ принадлежитъ. Согласно ст. 22 Учр. Гос. Думы, «члены Гос. Думы за преступныя дѣянія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по сему званію, привлекаются къ отвѣтственности въ порядкѣ и на основаніяхъ, установленныхъ для привлеченія къ отвѣтственности высшихъ чиновъ государственнаго управленія». Этотъ порядокъ, на подробномъ разсмотрѣніи, на оцѣнкѣ котораго мы остановимся ниже, по существу своему сводится къ тому, что жалобы на эти преступленія приносятся на Высочайшее имя, если онѣ удостоятся Высочайшаго «уваженія», то обращаются въ Первый Департаментъ Гос. Совѣта, который можетъ постановить или о назначеніи предварительнаго слѣдствія, или о прекращеніи дѣла, или о преданіи суду, или же, наконецъ, о наложеніи взысканія безъ суда. Постановленіе Департамента о производствѣ предварительнаго слѣдствія непосредственно приводится въ исполненіе, что же касается другихъ постановленій Департамента, то они представляются на Высочайшее утвержденіе. Если постановленіе о преданіи суду удостоится Высочайшаго утвержденія, то дѣло передается Верховному Уголовному Суду (Учр. Гос. Совѣта, ст. 87—95).

Этотъ порядокъ возбужденія дѣлъ является примѣненіемъ къ частному случаю того общаго начала нашего уголовнаго судопроизводства, что должностныя лица могутъ привлекаться къ уголовной отвѣтственности не иначе, какъ по постановленію своего служебнаго начальства, а именно того начальства, которое назначило виновнаго на его должность. По отношенію къ лицамъ, назначаемымъ Высочайшею властью, такимъ образомъ органомъ, предающимъ суду, является Государь, которому въ этомъ отношеніи содѣйствуетъ Государственный Совѣтъ въ качествѣ установленія совѣщательнаго. Эта такъ называемая «административная гарантія должностныхъ лицъ» является основаніемъ для ихъ фактической безотвѣтственности, ибо въ большинствѣ случаевъ то начальство, которому предоставлено преданіе суду или даже и самое возбужденіе уголовнаго преслѣдованія, является или соучастникомъ, или инціаторомъ вины своего подчиненнаго, или же виновато въ слабомъ за подчиненнымъ надзорѣ, въ неудачномъ выборѣ служащихъ и т. п. По отношенію же къ членамъ Государственной Думы этотъ порядокъ пріобрѣтаетъ совершенно обратный смыслъ: вмѣсто гарантіи отъ судебнаго преслѣдованія, предоставленіе вопроса о преданіи суду и даже права наложенія взысканія безъ суда власти Государя и Государственнаго Совѣта устанавливаетъ зависимость членовъ законодательнаго учрежденія отъ администраціи, т. е. нарушаетъ

именно ту самостоятельность парламента, которая составляетъ его жизненную силу и политическій его смыслъ.

Это постановленіе о привлеченіи членовъ Думы къ отвѣтственности за преступныя дѣянія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія ими обязанностей, возложенныхъ на нихъ по сему званію, въ порядкѣ, установленномъ для высшихъ чиновъ государственныхъ учрежденій, заимствовано дѣйствующимъ Учрежденіемъ Государственной Думы изъ Учрежденія Государственной Думы 6-го августа 1905 г. (ст. 20). Тамъ оно могло имѣть извѣстное оправданіе въ виду того, что конституціонный характеръ народнаго представительства не былъ еще достаточно выраженъ (совѣщательный голосъ Думы).

Но въ настоящее время по отношенію къ органу народнаго представительства съ функціями, присвоенными конституціонною теоріею парламентамъ, этотъ порядокъ привлеченія къ отвѣтственности долженъ быть признанъ безусловно противорѣчащимъ самому существу Государственной Думы.

### § 3. Неприкосновенность депутатовъ.

I. Подъ неприкосновенностью депутатовъ разумѣютъ ту привилегію палатъ, въ силу которой арестъ члена палаты или возбужденіе противъ него судебнаго преслѣдованія въ теченіе сессіи возможны не иначе, какъ съ согласія палаты.

Привилегія эта англійскаго происхожденія, при чемъ въ Англіи она коренится въ томъ своеобразномъ воззрѣніи, что парламентъ есть судебное мѣсто, и что члены парламента должны пользоваться судейскими привилегіями. Такъ какъ личное задержаніе судей при взысканіи частныхъ долговъ было запрещено, то и было признано, что члены парламента не подвергаются личному задержанію за частные долги. Первоначально эта привилегія не распространялась на уголовныя преступленія членовъ парламента и ограждала ихъ отъ преслѣдованій лишь со стороны частныхъ лицъ. Съ теченіемъ времени ею начали пользоваться именно для огражденія независимости парламента по отношенію къ правительству, и уже въ серединѣ XVIII в. (1768 г.) Блэкстонъ говоритъ, что это есть право парламента, противополагаемое власти короны, хотя оно по прежнему ограничивалось дѣлами гражданскими.

Эта привилегія была воспринята и Сѣверо-Американскими Соединенными Штатами, и континентальною конституціонною теоріею. При этомъ конституція Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ (Отд. VI, ст. 1) распространила на время сессіи неприкосновенность и на случаи возбужденія уголовныхъ преслѣдованій, «кромѣ измѣны, тяжкихъ преступленій и нарушенія общественнаго порядка». Французское учредительное собраніе, исходя изъ того, что депутатъ долженъ быть безусловно огражденъ отъ произвольныхъ дѣйствій исполнительной власти, устранило и эту оговорку. Конституціи революціоннаго періода довольно существенно отличались другъ отъ друга въ той постановкѣ, которую давали разсматриваемой привилегіи, и наконецъ во французской хартіи 1814 г. (ст. 51 и 52) было постановлено, что противъ депутата во время сессіи не можетъ быть возбуж-

дено уголовное преслѣдованіе безъ согласія той палаты, къ которой онъ принадлежитъ, за исключеніемъ того случая, когда депутатъ застигнутъ на мѣстѣ преступленія. Это постановленіе съ тѣми или иными несущественными отступленіями повторяется почти во всѣхъ современныхъ конституціяхъ, являясь такимъ образомъ нормою общаго конституціоннаго права.

Разновидности въ постановкѣ этого института неприкосновенности депутатовъ состоятъ въ томъ, что по однѣмъ конституціямъ воспрещается самое возбужденіе преслѣдованія безъ спеціальнаго на то разрѣшенія палаты [1]), въ другихъ воспрещается лишь ограниченіе или лишеніе свободы безъ такого разрѣшенія, возбужденіе же преслѣдованія, по скольку имъ свобода депутата не ограничивается, не ставится въ зависимость отъ разрѣшенія палатъ [2]).

Среди европейскихъ конституцій особое мѣсто занимаютъ конституціи прусская (ст. 83) и имперская германская (ст. 30), которыя не требуютъ предварительнаго согласія палатъ не только въ случаѣ ареста депутата на мѣстѣ преступленія, но и на другой день послѣ него. Устраненіе необходимости предварительнаго разрѣшенія палатъ въ случаяхъ, когда депутатъ захваченъ на мѣстѣ преступленія, объясняемое тѣмъ особымъ значеніемъ, какое французское право придаетъ захвату на мѣстѣ преступленія, само по себѣ особенно удачнымъ и цѣлесообразнымъ признано быть не можетъ: если вообще существуетъ опасеніе, что правительство, возбуждая недобросовѣстныя обвиненія противъ депутатовъ, можетъ лишить палату ея лучшихъ силъ, и въ предотвращеніе этого признается необходимымъ для изъятія депутата изъ палаты предварительное ея на то согласіе, то эта необходимость ничуть не умаляется и въ тѣхъ случаяхъ, когда правительство ссылается на то, что депутатъ захваченъ на мѣстѣ преступленія: и эта ссылка можетъ быть недобросовѣстною, и она допускаетъ провѣрку. Но если для случая захвата на мѣстѣ преступленія можно ссылаться на очевидность вины, то возможность ареста помимо палаты на другой день послѣ преступленія является ничѣмъ не объяснимымъ отступленіемъ отъ вполнѣ разумнаго всемірно признаннаго принципа. Нѣкоторыя конституціи заключаютъ то вполнѣ цѣлесообразное постановленіе, что въ случаѣ ареста депутата на мѣстѣ преступленія депутатъ долженъ быть освобожденъ, и возбужденное преслѣдованіе пріостановлено на все время сессіи, если палата того потребуетъ [3]). То начало, что депутатъ не можетъ быть подвергнутъ личному задержанію во время сессіи безъ спеціальнаго о томъ постановленія палаты, въ нѣкоторыхъ конституціяхъ получаетъ то дальнѣйшее развитіе, что въ случаѣ, если депутатъ подвергся личному задержанію въ промежуткѣ между сессіями, по требованію палаты онъ долженъ быть освобожденъ на времи сессіи [4]).

---

[1]) Ср. напр. австрійскій конституціонный законъ 21 декабря 1867 г. № 141 ст. 16; конституціи: бельгійская, ст. 45; греческая, 62; датская, 57; испанская, ст. 47; итальянская, ст. 45; румынская, ст. 52.

[2]) Ср. напр. конституціи баденскую, ст. 49; итальянскую, 37; норвежскую, ст. 66.

[3]) Напр. австрійскій конституц. законъ 21 дек. 1867 г. № 141, ст. 16.

[4]) Напр. тотъ же австрійскій законъ ст. 16; конституція испанская, ст. 47; французскій законъ 16 іюля 1875 г., ст. 14 п. 2.

II. Что касается полномочій палаты въ дѣлахъ этого рода, то въ противоположность дѣламъ объ отвѣтственности за злоупотребленіе свободою слова, гдѣ палата является судьею по существу, тутъ она судьею не является вовсе. Ея обсужденію не ставится вопросъ о виновности или невиновности депутата или о томъ наказаніи, которому онъ долженъ быть подвергнутъ. Разсматриваемая привилегія палаты имѣетъ своею цѣлью устраненіе возможности изъятія ея членовъ изъ засѣданій палаты путемъ возбужденія противъ нихъ недобросовѣстныхъ обвиненій; поэтому палата должна ограничиться вопросомъ, представляется ли обвиненіе на столько обоснованнымъ, что не возбуждаетъ сомнѣній въ своей добросовѣстности. Во всякомъ случаѣ это право палатъ является вполнѣ дискреціоннымъ въ томъ смыслѣ, что ни въ одной конституціи не указано тѣхъ условій, при наличности которыхъ палаты должны были бы давать свое согласіе, равно какъ не существуетъ инстанціи, въ которую подобное постановленіе палаты, дающей свое согласіе или отказывающей въ немъ, могло бы быть обжаловано. Отказъ палаты въ разрѣшеніи на возбужденіе преслѣдованій противъ депутата или на арестъ его имѣетъ своимъ послѣдствіемъ то, что это возбужденіе обвиненія или этотъ арестъ отсрочиваются до окончанія сессіи.

III. Постановленія дѣйствующаго русскаго законодательства по вопросу о неприкосновенности депутатовъ отличаются чрезвычайною сложностью и неясностью, повидимому объясняемою тѣмъ, что наше Учр. Гос. Думы пыталось стать на какую то самостоятельную точку зрѣнія, отчасти независимую отъ западныхъ образцовъ. Къ разсматриваемому вопросу относятся ст. 15, 16, и 18—22 Учр. Гос. Думы, постановленія которыхъ въ силу ст. 27 Учр. Гос. Совѣта распространяются и на членовъ Гос. Совѣта.

Согласно ст. 15 Учр. Гос. Думы, членъ ея «можетъ быть подвергнутъ лишенію или ограниченію свободы не иначе, какъ по распоряженію судебной власти, а равно не подлежитъ личному задержанію за долги». Первая часть этой статьи очевидно расчитана на специфически русскія условія, гдѣ административный арестъ является столь обычнымъ. Въ западныхъ конституціяхъ подобнаго постановленія нѣтъ. Въ немъ нѣтъ и нужды. Что же касается личнаго задержанія за долги, то оно у насъ въ общихъ законахъ отмѣнено, но сохранено для лицъ, впавшихъ въ несостоятельность торговую. Поэтому для лицъ торгующихъ это постановленіе имѣетъ практическое значеніе.

Что касается условій ограниченія или лишенія свободы членовъ Думы, то ст. 16 Учр. Гос. Думы повторяетъ то трафаретное правило, что «для лишенія свободы члена Гос. Думы во время ея сессіи должно быть испрошено предварительное разрѣшеніе Думы», но изъ этого общаго правила дѣлаются два исключенія: во первыхъ, исключается случай задержанія при самомъ совершеніи преступнаго дѣянія «или на слѣдующій день», т. е. этотъ поводъ устраненія необходимости предварительнаго разрѣшенія Думы берется въ наиболѣе широкой изъ редакцій, существующихъ въ современныхъ конституціяхъ, а во вторыхъ, къ этому поводу прибавляется еще другой, западнымъ конституціямъ вовсе неизвѣстный, а именно: случай привлеченія члена Думы къ отвѣтственности за преступныя дѣянія, «совершенныя

при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по сему званію», что, какъ мы видѣли, совершается Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Департамента Гос. Совѣта.

Постановленія эти сами по себѣ до сихъ поръ сомнѣній не возбуждали. Возникшій въ первой Думѣ вопросъ, относится ли къ ограниченіямъ свободы подписка о невыѣздѣ, и требуется ли для нея предварительное разрѣшеніе Думы, былъ вполнѣ правильно разрѣшенъ въ томъ смыслѣ, что въ этой подпискѣ это ограниченіе свободы содержится, и что потому разрѣшеніе Думы необходимо [1]).

IV. Учр. Гос. Думы въ ст. 18—20 заключаетъ въ себѣ рядъ постановленій о томъ, при какихъ условіяхъ членъ Думы «выбываетъ изъ ея состава» и «временно устраняется отъ участія въ ея собраніяхъ».

Членъ Думы выбываетъ изъ ея состава въ случаѣ наступленія такъ называемыхъ «отрицательныхъ условій», напр.: выхода изъ русскаго подданства, а также въ случаѣ утраты ценза, дающаго право на участіе въ выборахъ [2]). Членъ Думы временно устраняется отъ участія въ ея собраніяхъ въ случаѣ привлеченія къ суду по обвиненію въ преступленіяхъ, влекущихъ за собою ограниченіе избирательныхъ правъ или въ случаѣ объявленія несостоятельнымъ должникомъ, впредь до опредѣленія свойства несостоятельности.

Согласно ст. 21 Учр. Гос. Думы, «Членъ Гос. Думы признается выбывшимъ изъ ея состава (ст. 18 и 19), равно какъ временно устраняется отъ участія въ ея собраніяхъ (ст. 20) по постановленію Думы». По поводу этого послѣдняго постановленія въ первой и во второй Думѣ возникалъ вопросъ, обязана ли Дума при наличности указанныхъ условій постановить объ удаленіи или объ устраненіи ея члена, или же это только ея право. Министръ юстиціи настаивалъ на первой точкѣ зрѣнія, мотивируя это и буквальнымъ смысломъ статей 18—21, которыя категорично требуютъ устраненія члена Думы при наступленіи извѣстныхъ условій, и тѣмъ, что если признать за Думою право провѣрять постановленія судебныхъ мѣстъ, то можетъ получиться смѣшеніе властей. Доводы эти сами по себѣ не могутъ быть признаны правильными: въ статьяхъ этихъ употреблено настоящее время, которое одинаково можетъ толковаться и въ смыслѣ разрѣшающаго что либо, и въ смыслѣ повелѣвающаго; смѣшенія вла-

---

[1]) Ср. Стеногр. Отч. I Думы, стр. 1197—1206.

[2]) Ст. 18. Членъ Гос. Думы выбываетъ изъ ея состава въ случаѣ: 1) утраты русскаго подданства, 2) утраты ценза, дающаго право на участіе въ выборахъ; 3) поступленія на дѣйствительную военную службу, и 4) назначенія по гражданской государственной службѣ на должность, соединенную съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, за исключеніемъ должностей Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями. Ст. 19: Сверхъ указанныхъ въ предшедшей (18) статьѣ случаевъ Членъ Гос. Думы выбываетъ изъ ея состава въ случаѣ наступленія обстоятельствъ, указанныхъ въ п. 1, 2, 6—8 ст. 10 Пол. о Выб. въ Гос. Думу, изд. 1907 г. (т. е. въ случаѣ осужденія по преступленіямъ, влекущимъ за собою лишеніе избирательныхъ правъ, въ случаѣ признанія несостоятельнымъ, неосторожнымъ или злостнымъ, и въ случаѣ исключенія изъ духовнаго званія или изъ сословнаго общества). Закономъ 6 іюля 1908 г. (Собр. Узак. № 106 ст. 774) прибавленъ еще одинъ поводъ для выбытія изъ состава Думы: «если Членъ Г. Думы не посѣтитъ ни одного ея собранія въ продолженіе цѣлаго года безъ отпуска».

стей въ данномъ случаѣ бояться нечего: общая конституціонная теорія вполнѣ сознательно ставитъ судебныя опредѣленія объ арестѣ членовъ палатъ въ теченіе сессіи подъ контроль парламента. Но въ основаніи доводовъ министра юстиціи лежитъ другого рода недоразумѣніе: верховнымъ органамъ государства, въ томъ числѣ и палатамъ парламента, вообще приказывать нельзя. Законъ говоритъ, что члены Думы устраняются по ея постановленіямъ; постановленія принимаются по большинству голосовъ, и нельзя приказать голосамъ дѣлиться такъ, чтобы большинство было непремѣнно въ пользу устраненія.

Обязанности членовъ Думы голосовать такъ, чтобы большинство оказывалось въ пользу устраненія, быть не можетъ. Но можетъ возникнуть сомнѣніе, не требуетъ ли существо дѣла того, чтобы въ случаѣ возбужденія преслѣдованія противъ члена Думы она, уважая состоявшееся судебное опредѣленіе, не пользовалась бы своимъ правомъ входить въ разсмотрѣніе его по существу, и вотировала бы устраненіе своего члена. Но на этотъ вопросъ необходимо дать отвѣтъ отрицательный: жизненный смыслъ парламентской неприкосновенности въ томъ и состоитъ, что она ограждаетъ членовъ парламента отъ тѣхъ преслѣдованій со стороны правительства, которыя принимаютъ форму судебныхъ опредѣленій, направленныхъ противъ даннаго члена парламента; потому и признается необходимымъ предоставить палатамъ право свободной провѣрки этихъ опредѣленій по существу. Надо при этомъ сказать, что тутъ никакого вторженія палатъ въ судебную дѣятельность не происходитъ: судебное опредѣленіе сохраняетъ всю свою силу, но лишь въ одномъ отношеніи, въ отношеніи участія даннаго члена палаты въ ея занятіяхъ исполненіе этого опредѣленія отсрочивается до конца сессіи.

V. Среди поводовъ къ выбытію изъ состава Думы законъ устанавливаетъ между прочимъ утрату ценза (ст. 18 п. 2).

По общему правилу въ тѣхъ государствахъ, гдѣ существуетъ цензъ, онъ требуется только для участія въ выборахъ, а затѣмъ можетъ быть утраченъ, и отъ того депутатъ не лишается своихъ полномочій: они основаны не на цензѣ,—а на избраніи. Наше земское и городское избирательное право построены на иныхъ началахъ: участіе въ несеніи земскихъ и городскихъ сборовъ разсматривалось, какъ основаніе для права участвовать въ хозяйственномъ завѣдываніи земскою кассою. При такомъ взглядѣ установили, что утрата ценза влечетъ за собою утрату званія гласнаго (Гор. Пол. ст. 59). Эта же точка зрѣнія была перенята Учр. Гос. Думы. Но тутъ она является явно невѣрной: если наличность квартирнаго или иного ценза въ данномъ уѣздѣ можетъ служить мѣркою заинтересованности человѣка въ дѣлахъ мѣстнаго управленія, то во всякомъ случаѣ она не имѣетъ отношенія къ способности быть членомъ законодательнаго учрежденія.

Это правило объ утратѣ званія члена Думы съ утратою ценза является не только не обоснованнымъ, но и юридически непримѣнимымъ. Есть цензы, напр. цензы по недвижимому имуществу [1]), которые можно сохранить и по выборѣ въ депутаты.

---

[1]) Въ первоначальномъ проектѣ (ст. 29 п. 2) говорилось объ утратѣ званія члена Гос. Думы въ случаѣ утраты имущественнаго ценза. При послѣдующей переработкѣ проекта слово «имущественнаго» почему то было исключено.

Но есть и такіе цензы, которые логически и практически, или даже юридически съ депутатскими полномочіями несовмѣстимы. Такъ напр. лица, пользующіяся избирательными правами по квартирному цензу [1]) или по цензу простого проживанія при условіи полученія пенсіи [2]), по выборѣ въ члены Думы естественно переселяются въ Петербургъ если не навсегда, то обязательно на время сессіи, и такимъ образомъ цензъ, основаніемъ котораго является проживаніе втеченіе года, обязательно долженъ утратиться. Точно такъ же и цензъ фабричнаго рабочаго долженъ утрачиваться въ случаѣ выбора его въ Думу: фактически нельзя быть рабочимъ во Владимірской губ. и членомъ Думы въ Петербургѣ. Уже самое избраніе выборщикомъ или даже уполномоченнымъ практически приводитъ къ тому, что приходится бросать работу на фабрикѣ и утрачивать такимъ образомъ свой цензъ. Наконецъ, на лицъ, у которыхъ основаніемъ ценза является полученіе жалованья на службѣ государственной, законъ категорически возлагаетъ обязанность въ случаѣ избранія въ члены Думы оставить занимаемую ими должность и такимъ образомъ лишиться ценза (ст. 127). Этимъ отступленіемъ отъ общихъ началъ конституціоннаго права нашъ законъ создаетъ совершенно странное положеніе вещей, и единственнымъ выходомъ изъ него является полное игнорированіе этого постановленія закона, что и дѣлается и правительствомъ, и Думою [3]).

## § 4. Вознагражденіе депутатовъ.

I. Съ точки зрѣнія демократизаціи состава парламента существенное значеніе имѣетъ вопросъ о вознагражденіи депутатовъ.

Обязанности депутата на дѣлѣ являются несовмѣстимыми и съ тѣми видами частной и иной службы, совмѣщеніе которой закономъ не воспрещается. Необходимость ѣздить на нѣсколько мѣсяцевъ въ годъ въ столицу заставляетъ бросать каждую службу, всякій заработокъ, и такимъ образомъ отказъ въ назначеніи депутатамъ вознагражденія сводится къ ограниченію депутатовъ кругомъ лицъ богатыхъ, не нуждающихся въ заработкѣ.

Вознагражденіе это назначается или въ видѣ жалованія, устанавливаемаго въ опредѣленной годовой суммѣ, или же въ видѣ вознагражденія, устанавливаемаго въ опредѣленной поденной суммѣ, выплачиваемаго лишь за каждый день сессіи и прекращающагося въ перерывахъ между сессіями. Вторая система (поденнаго вознагражденія) достигаетъ своей цѣли лишь отчасти: люди безъ личныхъ средствъ такимъ образомъ могутъ просуществовать въ теченіе сессіи, но принятіе на себя депутатскихъ

---

[1]) «Уплачивающія въ предѣлахъ уѣзда не менѣе года гос. квартирный налогъ» (ст. 33 п. 3) или «не менѣе года занимающія въ предѣлахъ городскихъ поселеній уѣзда отдѣльную квартиру на свое имя» (ст. 33 п. 5).

[2]) «Не менѣе года проживающія въ предѣлахъ уѣзда и не менѣе года получающія опредѣленное содержаніе или пенсію» (ст. 33 п. 6).

[3]) При этомъ стоитъ отмѣтить, что законъ 6 іюля 1908 года, измѣнившій редакцію ст. 18 Учр. Гос. Думы, сохранилъ въ неприкосновенномъ видѣ это болѣе, чѣмъ странное постановленіе пункта 2-го ст. 18-й.

полномочій является для нихъ въ большинствѣ случаевъ мало возможнымъ, такъ какъ для этого они должны отказаться отъ своего постояннаго заработка и потомъ снова искать себѣ заработка въ промежуткахъ между сессіями. На такого рода необезпеченную жизнь мало кто рѣшится пойти.

Въ настоящее время депутаты почти повсемѣстно вознагражденіе получаютъ. Исключеніемъ являются изъ крупныхъ государствъ Англія, Испанія и Италія. Движеніе въ пользу установленія вознагражденія депутатамъ наблюдается и въ нихъ, но оно встрѣчаетъ сопротивленіе въ консервативныхъ элементахъ, которые видятъ въ отсутствіи этого вознагражденія извѣстный противовѣсъ слишкомъ по ихъ мнѣнію демократичному избирательному праву.

II. У насъ вознагражденіе депутатовъ установлено какъ для членовъ Гос. Думы, такъ и для выборныхъ членовъ Гос. Совѣта, при чемъ оно было установлено въ формѣ суточнаго довольствія на время сессіи.

Согласно ст. 28 Учр. Гос. Сов., «членамъ Гос. Совѣта по выборамъ въ теченіе его сессіи производится суточное изъ казны довольствіе въ размѣрѣ двадцати пяти рублей въ день каждому... Упомянутые члены Гос. Совѣта, если они занимаютъ другія должности, коимъ присвоено содержаніе, получаютъ его лишь въ случаѣ отказа отъ суточнаго довольствія».

Ст. 23 Учр. Гос. Думы въ ея первоначальной редакціи (20 февр. 1906 г.) постановляла, что «членамъ Гос. Думы въ теченіе ея сессіи производится суточное изъ казны довольствіе въ размѣрѣ десяти рублей въ день каждому. Члены Думы, занимающіе вмѣстѣ съ тѣмъ должности Министровъ или Главноуправляющихъ отдѣльными частями, не получаютъ упомянутаго суточнаго довольствія». Помимо суточнаго довольствія членамъ Думы и Гос. Совѣта «возмѣщаются изъ казны, разъ въ годъ, путевыя издержки по расчету пяти копѣекъ на версту отъ мѣста ихъ жительства до С.-Петербурга и обратно (Учр. Гос. Сов. ст. 28; Учр. Гос. Думы ст. 23).

Закономъ 6 іюля 1908 г. (Собр. Узак. 22 іюля № 106, ст. 774) эти правила о содержаніи измѣнены въ томъ, что членамъ Думы назначено постоянное содержаніе по расчету 350 р. въ мѣсяцъ за все время состоянія въ званіи члена Гос. Думы.

По сравненію съ другими расходами, падающими на депутата по его званію, расходы передвиженія являются величиною незначительною, такъ что для возмѣщенія именно этихъ расходовъ преимущественно передъ другими особаго основанія не усматривается, но таковъ уже твердо установившійся обычай. Даже въ тѣхъ государствахъ, гдѣ никакого вознагражденія депутатовъ не устанавливалось, нерѣдко имъ или возмѣщались расходы проѣзда, или же устанавливался даровой проѣздъ по желѣзнымъ дорогамъ.

## § 5 Срокъ депутатскихъ полномочій.

I. Вопросъ о продолжительности депутатскихъ полномочій, или о продолжительности такъ называемой легислатуры парламента въ свое время вызывалъ много споровъ.

Съ одной стороны указывали на то, что депутаты нуждаются

въ извѣстномъ періодѣ времени для того, чтобы втянуться въ работу и ознакомиться съ дѣлами, которыя для многихъ являются чѣмъ то совершенно новымъ; частые выборы повергаютъ страну въ слишкомъ напряженную политическую жизнь и тѣмъ или поддерживаютъ политическія страсти въ постоянномъ возбужденіи, или же создаютъ утомленіе и апатію. И потому многіе высказываются въ пользу рѣдкихъ выборовъ и слѣдовательно въ пользу выборовъ на длинные сроки. Съ другой стороны указываютъ на то, что только при краткосрочныхъ выборахъ поддерживается живая связь между депутатами и народомъ, возможна дѣйствительная отвѣтственность депутатовъ передъ общественнымъ мнѣніемъ избирателей, и достижимо соотвѣтствіе парламента настроенію общественнаго мнѣнія. Первая точка зрѣнія раздѣляется либеральными партіями, подчеркивающими въ парламентѣ свойства органа государственнаго управленія, вторая—радикальными партіями, придающими существенное значеніе тому, чтобы парламентъ отражалъ на себѣ избирателей и зависѣлъ отъ нихъ.

Въ Англіи парламенты первоначально избирались на одну сессію. Въ 1694 г. было установлено, что члены палаты общинъ избираются на три года. Въ 1716 г. этотъ срокъ былъ продолженъ до семи лѣтъ, при чемъ этотъ законъ былъ распространенъ и на засѣдавшій тогда составъ палаты [1]). Въ отдѣльныхъ государствахъ Германіи до 1848 г. встрѣчались избирательные періоды въ 8, 9 и даже въ 12 лѣтъ [2]). Въ настоящее время англійскій семилѣтній срокъ является максимальнымъ. Минимальнымъ является срокъ годичный, существующій только въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи [3]). Для верхнихъ палатъ обыкновенно существуютъ болѣе продолжительные сроки: 6—10 лѣтъ [4]). Это обстоятельство имѣетъ не маловажное значеніе въ томъ смыслѣ, что и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ обѣ палаты выборныя, нижняя палата имѣетъ въ большей степени характеръ представительницы народа, и потому ея политическій вѣсъ всегда больше.

II. По отношенію къ возобновленію палатъ существуютъ двѣ системы: система полнаго (или интегральнаго) обновленія и система обновленія частичнаго.

При первой системѣ къ опредѣленному сроку прекращаются полномочія всѣхъ членовъ палаты и производятся выборы новаго состава ея. При частичномъ обновленіи палата дѣлится на 2 или 3 части, и въ опредѣленные сроки выбываетъ и замѣняется новыми членами только одна половина или одна треть всѣхъ членовъ. Прежде эта система частичнаго обновленія была довольно распространена, но въ настоящее время отъ нея, по крайней

---

[1]) То же самое было сдѣлано во Франціи закономъ 1824 г., увеличившимъ срокъ избранія съ пяти лѣтъ на семь. Оба эти закона были весьма грубымъ способомъ, которымъ наличное парламентское большинство сохраняло власть въ своихъ рукахъ.

[2]) Мейеръ, Изб. Пр., Общ. часть, стр. 220.

[3]) Двухлѣтній срокъ существуетъ въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи и Сѣверо-Ам. Соед. Штатахъ, какъ въ Союзѣ, такъ и въ нѣкоторыхъ отд. штатахъ; 3-хъ лѣтній—въ Бельгіи, Даніи, Норвегіи, Португаліи и Швеціи; 4-хъ лѣтній—въ Нидерландахъ и во Франціи; 5-ти лѣтній—въ Германской Имп., въ Пруссіи, въ Венгріи, Испаніи и Италіи; 6-ти лѣтній—въ Австріи и Люксембургѣ.

[4]) Сѣв.-Ав. Соед. Штаты и Португалія—6 лѣтъ; Бельгія и Данія—8 лѣтъ; Нидерланды, Франція и Швеція—9 лѣтъ; Испанія—10 лѣтъ.

мѣрѣ по отношенію къ нижнимъ палатамъ, повсемѣстно [1]) отказываются въ виду, во первыхъ, того, что частые выборы создаютъ въ странѣ почти не прерывающееся возбужденіе избирательнаго періода, а во вторыхъ, потому, что палата, состоящая изъ представителей, избранныхъ въ разное время, при разныхъ условіяхъ и настроеніяхъ, въ сущности никакого опредѣленнаго момента и настроенія страны не представляетъ. Что же касается верхнихъ палатъ, то для нихъ частичное обновленіе является общимъ правиломъ.

III. У насъ Дума подлежитъ полному обновленію черезъ каждые 5 лѣтъ, а Гос. Совѣтъ въ составѣ избираемыхъ его членовъ обновляется по третямъ, при чемъ эти члены избираются на 9 лѣтъ.

---

## ГЛАВА ВТОРАЯ.

## **Верхнія палаты и начало двупалатности.**

### **§ 1. Составъ верхнихъ палатъ.**

Desplaces. Sènats et Chambres Hautes, 1893.

I. За незначительными изъятіями во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ [2]) существуютъ двѣ палаты, верхняя и нижняя, носящія довольно разнообразныя наименованія. Характернымъ признакомъ двупалатности является наличность двухъ установленій, имѣющихъ равныя права въ области законодательства и контроля надъ правительствомъ, при чемъ для изданія закона необходимо, чтобы законопроектъ былъ принятъ въ той же редакціи обѣими палатами.

Разсмотрѣнныя нами избирательныя системы относятся лишь къ выборамъ въ нижнія палаты, верхнія обыкновенно образованы на совершенно иныхъ началахъ. По своему характеру онѣ могутъ быть разбиты на четыре типа: а) палаты наслѣдственныя, б) палаты съ членами частью наслѣдственными, частью пожизненно назначенными королемъ, в) палаты, всѣ члены которыхъ назначаются королемъ пожизненно, и г) палаты съ выборнымъ составомъ.

а) Палатами, гдѣ наслѣдственные члены составляютъ преобладающій элементъ, являются англійская палата лордовъ и венгерская палата магнатовъ. Основнымъ элементомъ палаты лордовъ являются англійскіе лорды (герцоги, маркизы, графы, виконты и бароны), пожалованные этими титулами королемъ и передающіе титулъ и право засѣдать въ палатѣ (лордство) по наслѣдству въ порядкѣ первородства. Ихъ всего 472. Кромѣ того 88 шотланд-

---

[1]) Кромѣ Бельгіи, гдѣ члены палаты представителей избираются на [illegible], при чемъ каждые два года выбываетъ половина.

[2]) Кромѣ Греціи, Болгаріи, Сербіи, Люксембурга и нѣкоторыхъ мелкихъ германскихъ государствъ (Ангальтъ, Брауншвейгъ, два Липпе, Ольденбургъ, два Рейса, Саксенъ-Альтенбургъ, Саксенъ-Кобургъ-Гота, Саксенъ-Мейнингенъ, [illegible]еймаръ, два Шварцбурга, Вальдекъ), гдѣ существуетъ одна палата.

скихъ пэровъ избираютъ на 7 лѣтъ изъ своей среды 16 лордовъ, и 176 ирландскихъ пэровъ избираютъ изъ своей среды 28 лордовъ для пожизненнаго участія въ палатѣ лордовъ. Кромѣ этихъ лицъ, принадлежащихъ по рожденію къ верхамъ аристократіи, въ палатѣ засѣдаютъ 26 сановниковъ англиканской церкви (архіепископы и епископы) и четыре назначаемыхъ пожизненно судебныхъ лорда.

Венгерская палата магнатовъ состоитъ преимущественно изъ членовъ магнатскихъ семей; они засѣдаютъ въ палатѣ, если достигли 24 лѣтъ и имѣютъ въ предѣлахъ монархіи недвижимость, обложенную налогомъ не менѣе 3.000 флориновъ въ годъ [1]), кромѣ того наслѣдственное право участія въ палатѣ можетъ быть пожаловано королемъ и не магнатамъ. Кромѣ членовъ наслѣдственныхъ, въ палату магнатовъ входятъ выборные члены отъ хорватскаго сейма, нѣсколько должностныхъ лицъ, засѣдающихъ въ ней ex officio, и затѣмъ члены, которымъ это званіе пожаловано королемъ пожизненно. Число членовъ этой послѣдней категоріи не можетъ быть болѣе 50-ти (VII законъ 1885 г.).

б) Палатами съ составомъ частью наслѣдственнымъ, частью пожизненнымъ являются верхнія палаты большинства германскихъ государствъ. Типичны для нихъ прусская и вюртембергская палаты господъ.

Въ прусской палатѣ господъ, согласно королевскому постановленію 12 октября 1854 года, засѣдаютъ: 1) слѣдующіе наслѣдственные члены: совершеннолѣтіе принцы королевскаго дома; члены гогенцолернъ-зигмарингенскаго княжескаго дома; главы медіатизированныхъ имперскихъ княжескихъ домовъ; тѣ князья, графы и (высшіе) дворяне, которые были призваны постановленіемъ 3 февраля 1847 г. къ участію въ куріи господъ въ соединенномъ ландтагѣ; отдѣльныя лица, которымъ король пожаловалъ право наслѣдственнаго участія въ палатѣ господъ; и 2) пожизненные члены, назначенные королемъ или по особому къ нимъ довѣрію, или на основаніи представленія особыми привилегированными корпораціями, къ которымъ относятся: образуемые въ каждой провинціи королевства союзы графовъ, владѣющихъ рыцарскими имѣніями, союзы тѣхъ землевладѣльческихъ фамилій, которымъ это право предоставлено королемъ, университеты и нѣкоторые города (которымъ это право предоставлено королемъ). Кромѣ того, пожизненно участвуютъ въ палатѣ лица, занимающія четыре высшія придворныя должности [2]).

Въ Вюртембергѣ палата «сословныхъ господъ» состоитъ изъ принцевъ королевскаго дома, изъ главъ княжескихъ и графскихъ фамилій (медіатизированныхъ), нѣкогда имѣвшихъ голосъ въ Имперскомъ сеймѣ (Священной Римской Имперіи), и изъ наслѣдственныхъ и пожизненныхъ членовъ, назначенныхъ королемъ. Фактически въ 1905 г. въ палатѣ засѣдало 4 принца, 7 представителей медіатизированныхъ семей, 2 наслѣдственно пожалованныхъ члена и 7 пожалованныхъ пожизненно.

Въ Австріи палата господъ состоитъ (по закону 21 декабр

[1]) Послѣднее ограниченіе введено закономъ 1885 г. въ виду того, что значительное количество обѣднѣвшихъ магнатовъ являлись такого рода элементомъ палаты, который по своему несамостоятельному положенію оказывался въ рукахъ болѣе богатыхъ ея членовъ.

[2]) Arndt. Verfassungsurkunde für den Preuss. Staat, 220—228.

1867 г. № 141) изъ совершеннолѣтнихъ главъ тѣхъ дворянскихъ семей, обладающихъ значительнымъ недвижимымъ имуществомъ, которымъ императоръ пожаловалъ это право, и изъ членовъ пожизненныхъ, пожалованныхъ императоромъ за услуги, оказанныя государству, церкви, наукамъ или искусству. Закономъ 29 января 1907 г. установлено, что число членовъ этой второй категоріи не можетъ быть болѣе 150.

Вполнѣ аналогиченъ составъ верхнихъ палатъ въ Португаліи, Испаніи и Даніи.

в) Типичнымъ представителемъ верхнихъ палатъ съ назначеннымъ (пожизненно) составомъ является итальянскій сенатъ. По ст. 33 конституціи онъ состоитъ изъ назначаемыхъ королемъ пожизненно лицъ въ неограниченномъ количествѣ, при чемъ конституція требуетъ отъ назначаемаго 40-лѣтняго возраста и принадлежности къ одной изъ 21-ой указанныхъ въ законѣ категорій лицъ; эти категоріи могутъ быть разбиты на слѣдующія рубрики: архіепископы и епископы (съ 1866 г. ихъ въ сенатѣ нѣтъ), лица, оказавшія услуги государству (ихъ тоже нѣтъ), лица, 3 года платящія не менѣе 3.000 лиръ прямыхъ налоговъ, многочисленныя военныя и гражданскія должности и бывшіе депутаты. Кромѣ того по закону въ составъ сената входятъ принцы королевскаго дома, но они фактически въ сенатѣ участія не принимаютъ.

г) Верхнія палаты, имѣющія выборный составъ, отличаются отъ нижнихъ палатъ системой своего избирательнаго права. Характеренъ въ этомъ отношеніи составъ французскаго сената. Въ то время, какъ палата депутатовъ избирается всеобщею, прямою, равною и тайною подачею голосовъ на 4 года, сенатъ избирается [1]) на 9 лѣтъ особыми коллегіями, состоящими въ каждомъ департаментѣ изъ: 1) депутатовъ, избранныхъ даннымъ департаментомъ, 2) его генеральныхъ совѣтниковъ (приблизительно соотвѣтствуютъ гласнымъ губернскаго земскаго собранія), 3) совѣтниковъ окружныхъ совѣтовъ (приблизительно соотвѣтствуютъ уѣзднымъ гласнымъ) и 4) делегатовъ, избранныхъ отъ общинныхъ совѣтовъ въ числѣ, установленномъ закономъ, при чемъ законъ, принятый въ свое время консервативнымъ національнымъ собраніемъ 1871—1875 г., распредѣлилъ этихъ делегатовъ такъ, что значительное преимущество оказалось въ пользу мелкихъ общинъ (Парижъ съ 2.000.000 жителей имѣетъ 265 представителей, а 370 мелкихъ общинъ съ общимъ населеніемъ въ 350.000 жителей имѣютъ въ общей сложности 370 делегатовъ). Палата депутатовъ возобновляется въ полномъ составѣ, а сенатъ возобновляется по третямъ.

Въ Бельгіи сенатъ избирается частью прямыми выборами, частью косвенными (провинціальными совѣтами), при чемъ сенаторы, избираемые прямыми выборами (тѣми же самыми избирателями, которые избираютъ и палату депутатовъ), должны удовлетворять очень высокому имущественному цензу; избираются

---

[1]) Въ настоящее время всѣ 300 сенаторовъ выборные. Въ 1875 г. была установлена другая система: избиралось только 225 сенаторовъ, а 75 были пожизненно назначаемы національнымъ собраніемъ, и по мѣрѣ открытія вакансіи замѣщались опять таки пожизненно самимъ сенатомъ. Законъ 9 дек. 1884 г. отмѣнилъ этихъ пожизненныхъ сенаторовъ, оставивъ въ должности тѣхъ, кого засталъ.

сенаторы на удвоенный срокъ сравнительно съ членами палаты депутатовъ (конституція, ст. 53—57).

Въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки верхнія палаты избираются обыкновенно тѣмъ же составомъ избирателей, что и нижняя палата, но при этомъ число членовъ въ 2 или въ 3 раза меньше, они избираются на болѣе долгій срокъ и возобновляются не цѣликомъ, а по частямъ, и требуемый отъ нихъ возрастъ выше, чѣмъ для членовъ нижнихъ палатъ.

Совершенно обособленно отъ всѣхъ верхнихъ палатъ стоитъ норвежскій лагтингъ. Члены обѣихъ палатъ парламента (стортинга), всего въ числѣ 114, избираются народомъ совмѣстно; въ первую сессію послѣ выборовъ стортингъ изъ своей среды избираетъ одну четвертую часть (т. е. 29 человѣкъ), которая образуетъ верхнюю палату (лагтингъ), а остальныя три четверти— нижнюю палату, одельстингъ. Это распредѣленіе остается въ силѣ на всю легислатуру (конституція, ст. 73).

II. Если обратиться къ оцѣнкѣ описаннаго состава верхнихъ палатъ, то нельзя не замѣтить, что по общему правилу онѣ образованы подъ непосредственнымъ вліяніемъ англійской палаты лордовъ и отводятъ преобладающее мѣсто представителямъ земельной или капиталистической аристократіи. Въ этомъ отношеніи положеніе вещей въ Англіи и на континентѣ оказалось различнымъ. Въ Англіи палата лордовъ существуетъ съ незапамятныхъ временъ; дѣйствительный престижъ этой традиціи самъ по себѣ служитъ достаточнымъ оправданіемъ для сохраненія этой палаты, возникшей при совершенно иныхъ общественныхъ и политическихъ условіяхъ. Кромѣ того въ Англіи поземельная аристократія не была замкнутымъ сословіемъ: въ нее путемъ королевскаго пожалованія пэромъ входили всѣ тѣ лица, которыя возвышались въ общественномъ отношеніи, и такимъ образомъ палата лордовъ представляла весь правящій слой англійскаго общества. Наконецъ, что не менѣе существенно, англійская аристократія не была въ политическомъ отношеніи чѣмъ то однороднымъ и обязательно реакціоннымъ; наоборотъ, обѣ великія національныя партіи, и консервативная, и либеральная были приблизительно равномѣрно представлены въ англійской аристократіи (теперь и тамъ это измѣнилось). На континентѣ палаты, образованныя по образцу палаты лордовъ, т. е. прежде всего германскія палаты, имѣющія и наслѣдственныхъ членовъ, оказались въ совершенно иномъ положеніи; не существовало традицій, которыя оправдывали бы выдѣленіе этой палаты. Къ тому же въ эти палаты, по крайней мѣрѣ въ Германіи, вошло лишь помѣстное титулованное дворянство, т. е. одинъ лишь слой общества, обладавшій несомнѣннымъ политическимъ вѣсомъ, но не способный являться въ роли народнаго представительства. Наконецъ, на континентѣ это былъ слой, политически окрашенный вполнѣ опредѣленно и однородно: это были все представители реакціонныхъ партій. Созданіе подобныхъ верхнихъ палатъ при введеніи конституціи сводилось отчасти къ подновленію и средневѣковыхъ феодальныхъ общественныхъ силъ. Рѣзкое противорѣчіе этихъ верхнихъ палатъ самому духу конституціонныхъ учрежденій и народнаго представительства очевидно.

Тотъ элементъ верхнихъ палатъ, который представляютъ члены ихъ, назначенные королемъ, все равно, является ли этотъ

элементъ исключительнымъ (какъ въ Италіи), или же лишь добавляется къ элементу наслѣдственному, точно такъ же, съ точки зрѣнія конституціонной, могъ вызвать и вызываетъ къ себѣ лишь самое отрицательное отношеніе. Народное представительство имѣло своею цѣлью именно ограниченіе королевской абсолютной власти. Созданіе на ряду съ выборною палатою палаты по назначенію отъ короля по существу своему сводилось къ тому, что въ народное представительство однимъ изъ двухъ равноправныхъ элементовъ вводилась палата, отъ короля всецѣло зависѣвшая, королю послушная. На все то значеніе, которое получала эта палата, умалялся смыслъ достигнутаго перехода къ конституціи.

Что касается верхнихъ палатъ съ выборнымъ составомъ, то, какъ мы видѣли, онѣ (кромѣ Норвегіи) отличаются отъ нижнихъ палатъ въ тѣхъ же государствахъ или болѣе продолжительнымъ срокомъ избранія, или тѣмъ, что возобновляются по частямъ, или тѣмъ, что выборы не прямые, а косвенные, или же наконецъ тѣмъ, что избраніе обставлено условіемъ высокаго имущественнаго ценза; кромѣ того обыкновенно отъ сенаторовъ требуется болѣе высокій возрастъ, чѣмъ отъ депутатовъ. Такимъ образомъ, тутъ вводятся именно всѣ тѣ условія, которыя понижаютъ связь палаты съ общественнымъ мнѣніемъ страны, придаютъ ей болѣе консервативный характеръ или, въ случаѣ имущественнаго ценза, дѣлаютъ ее представительницею лишь опредѣленныхъ имущественныхъ классовъ, а не всего народа.

## § 2. Двупалатная система.

I. Вопросъ о томъ, нужна ли и допустима ли вторая, верхняя палата, является однимъ изъ излюбленныхъ вопросовъ въ современной политической литературѣ, а въ нѣкоторыхъ государствахъ и однимъ изъ острыхъ вопросовъ политической жизни.

Какъ мы видѣли [1]), въ Англіи, гдѣ возникла двупалатная система, и откуда она была заимствована континентомъ [2]), эта система была создана не по какому либо опредѣленному плану, но возникла въ силу своеобразной структуры англійскаго средневѣкового общества. Поэтому ссылка на самый фактъ существованія въ Англіи двупалатной системы сама по себѣ не можетъ быть признана убѣдительною. Однако несомнѣнно, что на дѣлѣ существованіе въ Англіи «палаты знатныхъ» и высказанныя по этому поводу соображенія Монтескье [3]) предрѣшили вопросъ о созданіи верхнихъ палатъ на континентѣ, при чемъ имъ въ подражаніе Англіи и придали характеръ аристократическій. Существованіе этихъ палатъ вызываетъ рядъ основательныхъ нападокъ, направленныхъ, впрочемъ, не только противъ тѣхъ именно палатъ, которыя существуютъ, но и противъ самого принципа двупалатности. Съ другой стороны, защита этого принципа обыкновенно принимаетъ видъ защиты нынѣ существующихъ

---

1) См. выше, стр. 251—253.

2) Кромѣ Венгріи, гдѣ эта система имѣетъ самостоятельное историческое происхожденіе.

3) См. выше, стр. 19—20.

верхнихъ палатъ. Для того, чтобы не впадать въ смѣшеніе двухъ разныхъ предметовъ, необходимо точно противопоставить два вопроса: 1) имѣетъ ли оправданіе существованіе нынѣшнихъ верхнихъ палатъ, и 2) какой парламентъ съ точки зрѣнія политической цѣлесообразнѣе,—состоящій ли изъ одной палаты, или состоящій изъ двухъ?

II. При введеніи конституціонной формы правленія на континентѣ противники реформы держались за ученіе о двупалатной системѣ именно въ англійской постановкѣ верхней палаты, имѣющей рѣзко выраженный аристократическій характеръ, какъ за средство умалить значеніе перехода къ конституціи. Верхнимъ палатамъ, какъ мы видѣли, и былъ приданъ такой составъ, который дѣйствительно давалъ имъ характеръ оплота стараго режима. Это въ особенности рѣзко выражено въ палатахъ германскаго типа, а также въ палатахъ, гдѣ личный составъ назначается королемъ.

Точно такъ же стремились умалить связь съ народомъ или обезпечить консервативный характеръ и тѣхъ верхнихъ палатъ, которыя получили выборный составъ. Особенно ясно это выражено относительно французскаго сената: двустепенные выборы, при чемъ въ избирательныхъ коллегіяхъ преимущество предоставлено делегатамъ отъ мелкихъ общинъ, всегда являющихся (въ противоположность крупнымъ городамъ) оплотомъ консерватизма; повышенный возрастъ, требуемый отъ сенаторовъ (40 лѣтъ, вмѣсто 25),—все это имѣетъ очевидную и нескрываемую тенденцію придать сенату болѣе консервативный характеръ [1]).

Такимъ образомъ по отношенію къ нынѣ существующимъ верхнимъ палатамъ выводъ очевиденъ: онѣ всѣ носятъ характеръ или прямо реакціонный, или во всякомъ случаѣ антидемократическій. При неуклонно возрастающей демократизаціи общественнаго строя и государственныхъ учрежденій этимъ палатамъ уже не остается мѣста въ системѣ государственаго устройства. И вопросъ о коренной реформѣ верхней палаты настойчиво ставится общественнымъ мнѣніемъ даже и въ той странѣ, гдѣ аристократическая палата имѣетъ дѣйствительные историческіе корни и въ свое время пользовалась несомнѣннымъ нравственнымъ и политическимъ престижемъ, т. е. въ Англіи.

Что касается политическаго значенія нынѣ существующихъ верхнихъ палатъ, то оно естественно не можетъ быть велико при отрицательномъ отношеніи къ нимъ общественнаго мнѣнія. Палаты съ наслѣдственнымъ составомъ оказываются по общему правилу лишенными рабочихъ силъ. Палаты съ составомъ по назначенію очень часто заключаютъ въ своей средѣ крупные таланты, крупныхъ государственныхъ дѣятелей. Но въ составѣ верхней палаты они утрачиваютъ свое значеніе (это особенно видно на итальянскомъ сенатѣ). Для того, чтобы палата могла имѣть политическій вѣсъ, она должна опираться на извѣстныя общественныя силы, говорить отъ ихъ имени. Сенатъ по назначенію никакой общественной силы не

---

[1]) Въ особенности рѣзко эта тенденція проявилась въ созданіи 75-ти пожизненныхъ сенаторовъ, которые были избраны національнымъ собраніемъ 1871—1875 г., въ значительномъ большинствѣ состоявшимъ изъ представителей монархическихъ партій: эти 75 голосовъ были обезпечены реакціоннымъ партіямъ.

представляетъ. Онъ всегда возбуждетъ то подозрѣніе, что говоритъ по указкѣ правительства, и потому голосованіе сената, какъ учрежденія, хотя бы въ немъ и были отдѣльныя личности, пользующіяся авторитетомъ, политическаго значенія имѣть не можетъ. Палаты выборныя находятся сравнительно въ еще болѣе невыгодномъ положеніи. Всѣ тѣ условія, которыя созданы для того, чтобы уменьшать связь этихъ палатъ съ народомъ, для того, чтобы подчеркнуть и подкрѣпить ихъ консервативный характеръ, приводятъ къ тому, что крупные политическіе дѣятели, дорожащіе своею общественною ролью, въ выборныя верхнія палаты не идутъ, и такимъ образомъ эти палаты повсемѣстно пріобрѣтаютъ характеръ собраній политическихъ дѣятелей менѣе яркихъ. А эта репутація еще болѣе отвращаетъ отъ нихъ сколько нибудь крупныя политическія силы, и верхнія палаты постепенно все болѣе и болѣе утрачиваютъ свое значеніе.

Формально онѣ все еще сохраняютъ право вносить поправки въ проекты, принятые нижними палатами, могутъ вовсе отвергать проекты, ими принятые, имѣютъ право законодательной иниціативы наравнѣ съ нижними палатами, но пользоваться этими своими правами, въ особенности правомъ отвергать проекты, принятые другою палатою, онѣ почти никогда не могутъ. Лишь въ видѣ исключенія можно указать на отдѣльные случаи, когда проектъ, принятый нижнею палатою, былъ прямо отвергнутъ верхнею, чувствовавшею, что нижняя палата приняла законъ непопулярный, противъ котораго высказывается общественное мнѣніе страны. Указать же на какую либо крупную законодательную реформу, возникшую въ верхней палатѣ какого либо государства или проведенную правительствомъ подъ ея давленіемъ, что столь обыкновенно по отношенію къ нижней палатѣ, почти невозможно. Верхнія палаты не только учрежденія непопулярныя, но въ своемъ современномъ видѣ учрежденія умирающія, если не мертвыя.

III. Но этимъ не рѣшается вопросъ, нужна ли вообще верхняя палата, и какова ея роль въ парламентской жизни. Если оставить въ сторонѣ тѣ возраженія, которыя разсматриваютъ общій вопросъ о двупалатности, исходя отъ нынѣ существующаго состава верхнихъ палатъ [1]), а также тѣ возраженія, которыя носятъ характеръ простыхъ фразъ, которыхъ по этому поводу было наговорено не мало [2]), то по существу своему вопросъ сводится къ слѣдующему: наличность другой палаты всегда является извѣстною сдержкою для первой, и при томъ сдержкою, входящею въ составъ того же парламента. Этотъ характеръ сдержки проявляется, во первыхъ, въ томъ, что какое либо постановленіе,

[1]) Поэтому мы оставляемъ въ сторонѣ тѣ соображенія, которыя защищаютъ двупалатную систему на томъ основаніи, что она даетъ мѣсто двумъ основнымъ теченіямъ политической мысли, консервативному и прогрессивному, а равно и тѣ соображенія, которыя отвергаютъ двупалатную систему, исходя изъ реакціонности нынѣшнихъ верхнихъ палатъ.

[2]) Напр. Сіейесъ утверждалъ, что если верхняя палата говоритъ то же самое, что и нижняя, то она безполезна, если же что либо другое, то она вредна. Неоднократно высказывается то мнѣніе, что коль скоро народный суверенитетъ единъ, то и представленъ онъ долженъ быть одною палатою. Но единству суверенитета одинъ парламентъ, состоящій изъ двухъ палатъ, противорѣчитъ не болѣе, чѣмъ одна палата, состоящая изъ 500 депутатовъ.

принятое подъ вліяніемъ тѣхъ чувствъ и настроеній, которыя господствуютъ въ одной палатѣ, которыя созданы ея вожаками, могутъ не найти себѣ отзвука въ другой палатѣ, и данное постановленіе въ ней можетъ не пройти. Въ этомъ отношеніи верхнія палаты иногда называются «холодильниками», гдѣ замораживается всякій порывъ нижней палаты. Кромѣ того Милль указывалъ на слѣдующее соображеніе: въ одной палатѣ какая либо реформа можетъ провалиться только въ томъ случаѣ, если противъ нея выскажется больше половины депутатовъ. Если же это число депутатовъ разбить на двѣ палаты и требовать, чтобы проектъ прошелъ въ обѣихъ, то достаточно, чтобы противъ проекта высказалась половина членовъ одной изъ двухъ палатъ, т. е. одна четвертая часть всѣхъ депутатовъ. Такимъ образомъ всякая реформа оказывается затрудненною.

Эти же самые доводы, приводимые противниками двупалатной системы противъ нея, обыкновенно приводятся ея сторонниками въ доказательство ея цѣлесообразности и необходимости. Тутъ мы имѣемъ противоположность двухъ міровоззрѣній или, правильнѣе сказать, двухъ политическихъ темпераментовъ. Для однихъ всякія сдержки являются чѣмъ то нежелательнымъ, другимъ отсутствіе сдержекъ представляется крайне опаснымъ, практически недопустимымъ [1].

Какъ намъ кажется, вопросъ долженъ быть разрѣшенъ иначе: извѣстныя сдержки необходимы для всякой власти въ государствѣ; властей неограниченныхъ, властей, которыя по первому своему движенію могли бы постанавливать все, что имъ угодно, въ современномъ государствѣ быть не должно. Парламентъ въ лицѣ ли одной палаты, или двухъ во всякомъ случаѣ долженъ быть поставленъ въ извѣстныя рамки; должна быть власть, въ которой парламентъ находитъ предѣлы своей власти и своему фактическому вліянію. Палаты парламента нуждаются въ сдержкахъ, пожалуй, больше, чѣмъ какіе либо другіе органы власти въ виду своего верховнаго характера, а также въ виду того, что всѣ многолюдныя собранія вообще склонны къ увлеченіямъ. Вопросъ лишь въ томъ, гдѣ должна быть эта сдерживающая власть, въ самомъ ли парламентѣ, который долженъ быть организованъ такъ, чтобы самому себя сдерживать, или же внѣ народнаго представительства. Было бы конечно мыслимо создать такія условія, чтобы напр. право королевскаго «вето» стало реальнымъ правомъ, и чтобы въ этомъ правѣ парламенты находили извѣстную сдержку. Но возможны сомнѣнія и по поводу осуществимости и желательности подобныхъ предположеній. Съ точки зрѣнія интересовъ народнаго представительства и его авторитета (а на этой именно точкѣ зрѣнія обыкновенно

---

[1]) Къ сожалѣнію историческій опытъ въ данномъ отношеніи не даетъ ничего. Противники однопалатной системы обыкновенно ссылаются на французскій конвентъ и на французское же національное собраніе 1848—1851 г. Они дѣйствительно не предрасполагаютъ къ однопалатнымъ системамъ. Но въ той же Франціи можно сослаться на національное собраніе 1871—1875 гг., которое, не смотря на свой довольно неудачный личный составъ, дѣйствовало однако вполнѣ цѣлесообразно и жизненно. Ссылки на однопалатныя балканскія государства тоже ничего не говорятъ: парламенты тамъ часто дѣйствуютъ неудачно, конституціонная жизнь заставляетъ желать весьма многаго, но объяснять недочеты политической жизни этихъ государствъ именно однопалатною системою, въ нихъ существующею, было бы болѣе, чѣмъ наивно.

и стоятъ противники двупалатной системы), конечно, желательнѣе всего, чтобы сдержки каждой палаты находились въ самомъ парламентѣ, а этой именно цѣли и служитъ двупалатная система.

Противъ двупалатной системы имѣется одно возраженіе, исходящее изъ того, что если нижняя палата образована (или должна быть образована) на началахъ всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго избирательнаго права, то какъ же можетъ быть образована верхняя палата для того, чтобы не быть простымъ дубликатомъ нижней? Съ точки зрѣнія тѣхъ, кто видитъ во всеобщемъ, прямомъ и равномъ голосованіи такого рода положенія, отъ которыхъ не можетъ и не должно быть никакихъ отступленій, образованіе второй палаты, которая въ чемъ либо отличалась бы отъ первой, представляется невозможнымъ, и они, отрицая палаты аристократическія или по назначенію, должны послѣдовательно приходить къ отрицанію двупалатности вообще. Но эта четырехчленная формула избирательнаго права, какъ и всѣ вообще политическія доктрины и идеалы, не является такого рода положеніемъ, на которомъ человѣчество должно разъ навсегда остановиться въ своемъ развитіи. И напр. отъ начала равенства избирательнаго права въ настоящее время во многихъ передовыхъ государствахъ признается возможнымъ отступить во имя представительства меньшинства или пропорціональныхъ выборовъ. И когда въ этой формулѣ перестанутъ видѣть единственно возможную избирательную систему, ничто не будетъ мѣшать такой комбинаціи избирательныхъ системъ, которая дастъ въ двухъ палатахъ болѣе полное и болѣе справедливое отраженіе требованій общественнаго мнѣнія и народныхъ нуждъ, чѣмъ это можетъ быть достигнуто въ одной палатѣ.

## § 3. Государственный Совѣтъ.

Le Bar. B. Nolde. La Chambre Haute en Russie.

I. Государственный Совѣтъ въ настоящее время представляется совокупностью двухъ учрежденій, существенно различающихся одно отъ другого.

Гос. Совѣтъ состоитъ, во первыхъ, изъ того, что законъ называетъ просто «Гос. Совѣтомъ», и, во вторыхъ, изъ Департаментовъ и Особыхъ Присутствій [1]). «Госуд. Совѣтъ» просто—есть законодательное учрежденіе, имѣющее отчасти и представительный составъ. Департаменты и Особыя Присутствія являются установленіями не законодательными, а административными, и личный составъ ихъ образуется исключительно изъ членовъ по назначенію. «Государственный Совѣтъ» просто, съ одной стороны, и совокупность Департаментовъ Гос. Совѣта и его Осо-

---

[1]) Законъ весьма неизящно дѣлитъ Государственный Совѣтъ на 1) «Государственный Совѣтъ» (законодательное установленіе) и 2) департаменты Гос. Совѣта и особыя его присутствія: тутъ по терминологіи закона часть равна цѣлому. Прежде департаменты Государственнаго Совѣта противополагались Общему его Собранію. Нынѣ терминъ Общее Собраніе изъ закона исчезъ. Эта редакція закона, при которой и часть, и цѣлое носятъ то же наименованіе, иногда сильно затрудняетъ и толкованіе закона, и вразумительное его изложеніе.

быхъ Присутствій, съ другой, представляютъ два учрежденія, не только различныхъ по тому мѣсту, которое они занимаютъ въ системѣ государственныхъ установленій, но и вполнѣ раздѣльныхъ другъ отъ друга: никакихъ совмѣстныхъ дѣйствій этихъ двухъ учрежденій законъ не предусматриваетъ, какъ не устанавливаетъ никакого инстанціоннаго или иного взаимнаго ихъ отношенія. Объединены они помимо имени только тѣмъ, что личный составъ ихъ можетъ быть отчасти общимъ (впрочемъ законъ не возбраняетъ членамъ Гос. Совѣта занимать также любыя должности по государственному управленію или по выборамъ), тѣмъ, что какъ члены Гос. Совѣта, такъ и члены его Департаментовъ одинаково именуются членами Гос. Совѣта, и наконецъ тѣмъ, что у нихъ общая Канцелярія (Госуд. Канцелярія).

Во всякомъ случаѣ, какъ учрежденія, они должны быть разсматриваемы отдѣльно одно отъ другого. Лишь по вопросу о личномъ составѣ слѣдуетъ сдѣлать нѣсколько замѣчаній, относящихся къ обоимъ учрежденіямъ.

II. Члены Гос. Совѣта распадаются на двѣ основныя категоріи: члены по Высочайшему назначенію и члены по выборамъ. Члены по выборамъ участвуютъ только въ «Государств. Совѣтѣ», но не въ Департаментахъ его и не въ Особыхъ его Присутствіяхъ. Члены по Высочайшему назначенію въ свою очередь распадаются на три разряда: а) члены, присутствующіе въ «Гос. Совѣтѣ», б) члены, присутствующіе въ Департаментахъ или Особыхъ Присутствіяхъ, и в) члены «не присутствующіе въ Совѣтѣ».

Относительно членовъ, присутствующихъ въ Департаментахъ и Особыхъ Присутствіяхъ, установлено, что «Департаменты образуются изъ предсѣдателей и членовъ, ежегодно назначаемыхъ въ оные Высочайшей властью изъ числа членовъ Гос. Совѣта по назначенію» (Учр. Гос. Сов., ст. 67). Такимъ образомъ составъ Департаментовъ можетъ подлежать ежегодному обновленію. Относительно Особыхъ Присутствій говорится (ст. 96 и 99), что они состоятъ изъ членовъ, «назначаемыхъ Высочайшей властью», при чемъ не сказано, чтобы назначеніе ихъ должно было возобновляться ежегодно. Срочности назначенія законъ, очевидно, не предполагаетъ.

Что же касается членовъ, присутствующихъ въ «Гос. Совѣтѣ», то имъ посвящены ст. 9 и 11 Учр. Гос. Сов. Согласно ст. 9-ой, «общее число членовъ Гос. Совѣта, призываемыхъ Высочайшей властью къ присутствованію въ Совѣтѣ изъ среды его членовъ по Высочайшему назначенію, не должно превышать общаго числа членовъ по выборамъ. Составъ присутствующихъ въ Совѣтѣ членовъ по Высочайшему назначенію можетъ быть пополняемъ изъ числа сихъ членовъ, какъ не присутствующихъ въ Совѣтѣ, такъ и вновь назначаемыхъ. Члены по Высочайшему назначенію увольняются только по ихъ о томъ просьбамъ». Ст. 11 говоритъ, что «составъ присутствующихъ въ Совѣтѣ членовъ по Высочайшему назначенію, а также членовъ по выборамъ ежегодно публикуется во всеобщее свѣдѣніе».

Изъ этихъ постановленій правительство дѣлаетъ тотъ выводъ, что призваніе къ присутствованію въ Совѣтѣ подлежитъ

ежегодному возобновленію, и къ 1 января каждаго года теперь публикуется списокъ членовъ, призванныхъ къ присутствованію, при чемъ изъ этого списка исчезаетъ кто либо изъ призывавшихся къ присутствованію въ предыдущемъ году. Но эти статьи рѣшительно не даютъ основанія для того вывода, который изъ нихъ дѣлается.

Ст. 11 говоритъ, что составъ присутствующихъ въ Совѣтѣ членовъ по Высочайшему назначенію, «а также членовъ по выборамъ» ежегодно публикуется во всеобщее свѣдѣніе. Уже изъ того одного, что о ежегодной публикаціи членовъ Совѣта по назначенію говорится вмѣстѣ съ публикаціею членовъ по выборамъ, ясно слѣдуетъ, что эта публикація не имѣетъ никакого отношенія къ назначенію членовъ или къ установленію срока ихъ службы: члены по выборамъ избираются на 9 лѣтъ, а не на годъ (ст. 18). Это прямо сказано въ законѣ, и такимъ образомъ ежегодная публикація не имѣетъ никакого отношенія къ сроку, на который членъ Гос. Совѣта избирается, а слѣдовательно и не можетъ толковаться, какъ устанавливающая срокъ, на который членъ Совѣта призывается къ присутствованію въ немъ.

Этотъ выводъ о годичности назначенія въ члены Совѣта по Высочайшему назначенію опровергается кромѣ того прямымъ постановленіемъ статьи 9 Учр. Гос. Совѣта, согласно которой (послѣднія строчки статьи) «члены по Высочайшему назначенію увольняются только по ихъ о томъ просьбамъ». Это постановленіе относится именно къ членамъ Совѣта, присутствующимъ по Высочайшему назначенію. Необходимость именно этого толкованія обусловливается мѣстомъ, занимаемымъ разсматриваемымъ постановленіемъ въ системѣ закона, Учрежденія Гос. Совѣта, которое распадается на четыре части: 1) введеніе, относящееся ко всѣмъ вообще членамъ Совѣта и ко всѣмъ его установленіямъ; 2) раздѣлъ первый «о Государственномъ Совѣтѣ», относящійся исключительно къ законодательному присутствію Госуд. Совѣта; 3) раздѣлъ второй—«о Департаментахъ и Особыхъ Присутствіяхъ»; и 4) раздѣлъ третій—о Госуд. Канцеляріи. Статья 9-я помѣщена во второй части, въ «раздѣлѣ первомъ», т. е. относится именно и исключительно къ законодательному присутствію Госуд. Совѣта. Такимъ образомъ надо придти къ тому выводу, что по точному и недопускающему сомнѣнія смыслу закона, члены Госуд. Совѣта, призванные къ присутствованію въ Госуд. Совѣтѣ, могутъ быть отъ этого уволены только по ихъ о томъ просьбѣ, другими словами, что эти члены Госуд. Совѣта пользуются несмѣняемостью.

Смыслъ статьи 11-й, требующей публикаціи состава членовъ Гос. Совѣта, вполнѣ ясенъ: это публикація во всеобщее извѣстіе состава высшаго государственнаго установленія, которому желаютъ придать характеръ учрежденія представительнаго. Согласно ст. 151 Пол. о Выб. въ Гос. Думу, списокъ членовъ Думы публикуется Сенатомъ во всеобщее свѣдѣніе. Ст. 11 Учр. Гос. Совѣта устанавливаетъ то же требованіе и для членовъ Гос. Совѣта. При этомъ въ виду наличности членовъ по назначенію составъ Госуд. Совѣта можетъ подлежать постоянному измѣненію, и вмѣсто публикаціи, пріуроченной, какъ для Думы, къ окончанію общихъ выборовъ, публикація членовъ Совѣта установлена періодическая, ежегодная. Для толкованія этого постановленія въ томъ

смыслѣ, чтобы эта публикація предполагала ежегодное обновленіе состава членовъ по назначенію, нѣтъ ни малѣйшаго основанія [1]).

Признаніе членовъ Гос. Совѣта по назначенію, призванныхъ къ присутствованію въ законодательномъ его собраніи, несмѣняемыми его членами, требуется не только прямымъ смысломъ закона, но и самымъ существомъ дѣла, и возможность ежегоднаго измѣненія состава Совѣта къ 1 января должна была бы быть безусловно отвергнута по соображеніямъ не только политическимъ, но и чисто юридическимъ и въ томъ случаѣ, еслибы законъ по этому вопросу вовсе не содержалъ никакихъ постановленій. Въ законѣ не имѣется запрещенія того, чтобы 1 января приходилось посреди сессіи. Въ этомъ году оно такъ и происходитъ. Но не можетъ же составъ законодательнаго собранія измѣняться въ теченіе сессіи: нельзя законопроектъ подвергать первому чтенію въ одномъ составѣ палаты, а второму—въ другомъ. Можетъ ли Гос. Совѣтъ образовать комиссію для разработки какого либо вопроса, если онъ не знаетъ, не будутъ ли всѣ члены комиссіи исключены изъ его состава до конца сессіи [2])?

Въ еще болѣе настоятельной формѣ несмѣняемость членовъ Гос. Совѣта требовалась бы въ силу соображеній политическихъ, еслибы она уже не была установлена закономъ. Повсемѣстно члены верхнихъ палатъ, назначаемые королемъ, назначаются пожизненно, если не наслѣдственно. И это не является чѣмъ либо случайнымъ, но вытекаетъ изъ самаго существа дѣла. Для того, чтобы имѣть какой либо вѣсъ въ народѣ, въ общественномъ мнѣніи, и для того, чтобы представлять какой либо противовѣсъ нижней палатѣ, верхняя должна обладать полною независимостью. Еслибы члены верхней палаты находились въ зависимости отъ правительства, еслибы народъ зналъ, что только цѣною исключительнаго героизма, въ членахъ верхнихъ палатъ вообще не предполагаемаго, они могутъ говорить что либо неугодное правительству, что всякая самостоятельность грозитъ члену верхней палаты потерею его положенія, то голосъ верхней

---

[1]) Неправильность установившагося порядка вещей повидимому сознается и правительствомъ и до нѣкоторой степени отражается на вступительныхъ словахъ именныхъ указовъ, опредѣляющихъ составъ „Совѣта" и Департаментовъ его. Указъ о составѣ Департаментовъ начинается такъ: „На основаніи ст. 66 Учр. Гос. Сов. въ составѣ Совѣта состоятъ два Департамента: Первый и Второй, образуемые ежегодно, согласно ст. 67 сего Учр., изъ предсѣдателей и членовъ изъ числа членовъ Гос. Совѣта по Высочайшему назначенію. Вслѣдствіе сего"... Указъ, опредѣляющій составъ „Совѣта", начинается такъ: „На осн. ст. 9 Учр. Гос. Сов., составъ призываемыхъ къ присутствованію въ Совѣтѣ членовъ по Высочайшему назначенію опредѣляется Высочайшей властью. Вслѣдствіе сего признали Мы за благо назначить на 1908 г. къ присутствованію въ Совѣтѣ"... Такимъ образомъ въ указѣ, относящемся къ „Совѣту", въ мотивахъ не имѣется ссылки на годичность призванія членовъ Совѣта къ присутствованію въ немъ; оно и понятно, ибо въ противоположность статьѣ 67-ой, статья 9-ая, на которую ссылается указъ, о годичности призванія не говоритъ ни слова, какъ не говоритъ и о томъ, чтобы назначеніе къ присутствованію, разъ состоявшееся, подлежало ежегодному возобновленію. Редакція этихъ указовъ на 1 янв. 1907 и на 1 янв. 1908 была тождественною.

[2]) И въ 1907 г., и въ 1908-омъ исключено было очень немного членовъ; но это можно разсматривать, какъ простую случайность, и коль скоро такая практика укрѣпится, то ничто не будетъ препятствовать тому, чтобы эти увольненія приняли и массовой характеръ.

палаты не имѣлъ бы никакого вѣса, и самое существованіе ея безусловно утратило бы всякій смыслъ. Изъ всѣхъ формъ смѣняемости наиболѣе тяжелою и создающею положеніе, фактически и психологически наиболѣе зависимое, является именно необходимость ежегоднаго возобновленія назначенія. Смѣняемый чиновникъ, назначенный на неопредѣленное время, знаетъ, что его могутъ смѣнить; но для этого нуженъ особый актъ, особое распоряженіе, для изданія котораго нужна извѣстная рѣшимость смѣняющаго, извѣстное усиліе его воли, хотя бы для того, чтобы уволить сегодня, а не отложить этого до завтра. При ежегодномъ возобновленіи назначенія для того, чтобы устранить чиновника, надо только его не назначить, а это уже гораздо легче. И кромѣ того, вопросъ, назначать ли, самъ собою, въ силу закона возникаетъ и ставится въ опредѣленные сроки.

Смыслъ нашего Государственнаго Совѣта, какъ и всякой палаты, состоящей хотя бы на половину изъ членовъ по назначенію отъ правительства, состоитъ именно въ томъ, чтобы это правительство поддерживать. Но поддакиваніе человѣка или собранія, относительно которыхъ общеизвѣстно, что они не поддакивать не смѣютъ, рѣшительно ничего не стоитъ. Возможность оппозиціи въ палатѣ есть непремѣнное условіе для цѣнности ея поддержки.

III. Члены Гос. Совѣта по выборамъ избираются отъ пяти курій (Учр. Гос. Сов. ст. 12): 1) отъ православнаго духовенства, 2) отъ губернскихъ земскихъ собраній или отъ замѣняющихъ ихъ спеціальныхъ съѣздовъ, 3) отъ дворянскихъ обществъ, 4) отъ Академіи Наукъ и отъ университетовъ и 5) отъ торговли и промышленности.

1. Отъ православнаго духовенства избирается шесть членовъ: трое изъ чернаго духовенства, трое изъ бѣлаго. Выборы эти производятся по правиламъ, Выс. утвержденнымъ 7 марта 1906 г. и подлежащимъ вновь представленію на утвержденіе Государя передъ производствомъ новыхъ выборовъ въ Гос. Совѣтъ (эти правила, ст. 8). Правила для выборовъ разныя для монашествующаго и для бѣлаго духовенства.

Кандидаты изъ монашествующаго духовенства указываются епархіальными епископами, изъ которыхъ каждый указываетъ трехъ кандидатовъ, не ограничиваясь предѣлами ввѣренной ему епархіи. Эти кандидаты сообщаются Св. Синоду, и онъ признаетъ избранными въ члены Гос. Совѣта трехъ лицъ, получившихъ наибольшее число голосовъ епархіальныхъ епископовъ (ст. 2, 6 и 7). Такимъ образомъ эти выборы производятся относительнымъ большинствомъ голосовъ, съ подачею голосовъ отсутствующими избирателями-епископами, при чемъ подача голосовъ открытая. Выборы членовъ Гос. Совѣта изъ бѣлаго духовенства производятся самимъ Синодомъ (ст. 7), но изъ кандидатовъ, избранныхъ епархіальнымъ духовенствомъ на благочинныхъ съѣздахъ, по одному кандидату на каждомъ съѣздѣ. Повидимому (ст. 4) выборы начинаются съ открытой подачи голосовъ, и если единодушнаго избранія кандидата при этомъ не состоится, то производится «закрытая баллотировка, при чемъ избраннымъ считается лицо, получившее большинство голосовъ, или, при равенствѣ большинства голосовъ,—всѣ получившіе такое большинство». Изъ того, что законъ говоритъ о «всѣхъ»,

получившихъ такое большинство, надо повидимому заключить, что достаточно и относительнаго большинства (Правила ст. 4 и 5). Лицо, получившее наибольшее число голосовъ по епархіи, или при равенствѣ большинства голосовъ всѣ такіе кандидаты представляются въ Св. Синодъ, и онъ изъ этихъ лицъ избираетъ трехъ членовъ Гос. Совѣта отъ бѣлаго духовенства (Правила ст. 7).

2. Члены отъ земства избираются по одному каждымъ Губ. Земскимъ Собраніемъ (ст. 14 Учр. Гос. Сов.). Члены эти избираются или изъ лицъ, удовлетворяющихъ утроенному земельному цензу, дающему право непосредственнаго участія въ земскихъ выборахъ, при чемъ требуется владѣніе этимъ цензомъ втеченіе трехъ лѣтъ (вмѣсто года), или же изъ лицъ, которыя втеченіе тѣхъ же трехъ лѣтъ провладѣли земельнымъ цензомъ, достаточнымъ для непосредственнаго участія въ земскихъ выборахъ, но при томъ условіи, если эти лица прослужили не менѣе двухъ выборныхъ сроковъ въ должности предводителя дворянства (уѣзднаго или губернскаго), предсѣдателя земской (губернской или уѣздной) управы, городского головы или почетнаго по выборамъ мирового судьи (Учр. Гос. Сов., ст. 12, прим., приложеніе ст. 2). Для трехъ губерній, Петербургской, Московской и Херсонской (въ виду г. Одессы) сдѣлано исключеніе, и помимо лицъ, удовлетворяющихъ земельному цензу въ указанныхъ выше размѣрахъ, въ нихъ пассивное избирательное право распространено также и на владѣльцевъ иныхъ недвижимыхъ имуществъ, кромѣ земельныхъ, оцѣнкою втрое сравнительно съ тѣмъ, что требуется для непосредственнаго участія въ земскихъ выборахъ, т. е. оцѣненныхъ въ 45 тыс. руб. Для лицъ, занимавшихъ втеченіе двухъ сроковъ указанныя выше должности, признается достаточнымъ недвижимое имущество, удовлетворяющее обычному земскому цензу, т. е. по земской оцѣнкѣ въ 15 тыс. р.

Для выборовъ въ нѣкоторыхъ губерніяхъ Россіи, гдѣ нѣтъ земскихъ учрежденій, (въ Астраханской, Ставропольской и Оренбургской, въ 9-ти Западныхъ, въ 10 губ. Царства Польскаго и въ 3-хъ Прибалтійскихъ, а также въ Области Войска Донского) образуются особые по каждой губерніи съѣзды [1]), избирающіе каждый по одному члену Гос. Совѣта. Съѣзды эти состоятъ изъ лицъ, удовлетворяющихъ тому земельному цензу, который въ этихъ губерніяхъ установленъ для непосредственнаго участія въ съѣздѣ земледѣльцевъ при выборахъ въ Гос. Думу, а этотъ цензъ соотвѣтствуетъ цензу для непосредственнаго участія въ земскихъ выборахъ (въ земскихъ губ.). Пассивнымъ избирательнымъ правомъ пользуются лица, удовлетворяющія тому же цензу въ теченіе трехъ лѣтъ и въ утроенномъ размѣрѣ [2] ). Въ Царствѣ Поль-

---

[1]) Учр. Гос. Совѣта имѣетъ другую терминологію, чѣмъ Пол. о Выб. въ Гос. Думу: по Полож. о Выборахъ установленія, избирающія членовъ Думы, называются избирательными собраніями, а установленія, избирающія выборщиковъ или уполномоченныхъ, избирательными съѣздами. Въ Учр. Гос. Сов. установленія, избирающія самихъ членовъ Совѣта, постоянно наываются „съѣздами".

[2]) Въ нѣкоторыхъ губ.: Астраханской, Ставропольской и Оренбургской, а также въ Прибалтійскихъ законъ признаетъ пассивное избирательное право и за лицами, въ теченіе трехлѣтія удовлетворявшими и простому цензу, если они прослужили два выборныхъ срока въ перечисленныхъ выше должностяхъ.

скомъ эти съѣзды избираютъ не непосредственно членовъ Гос. Совѣта, но по три выборщика, удовлетворяющихъ тѣмъ же условіямъ пассивнаго избирательнаго права, при чемъ эти выборщики, съѣхавшись въ Варшавѣ, избираютъ изъ своей среды шесть членовъ Гос. Совѣта (прил. къ прим. къ ст. 12, ст. 7).

3. Дворянскія общества въ губерніяхъ и областяхъ, гдѣ происходятъ дворянскіе выборы, избираютъ каждое изъ своей среды по два выборщика; эти выборщики, съѣхавшись въ Петербургѣ, избираютъ изъ своей среды 18 членовъ Государственнаго Совѣта (Учр. Гос. Сов., ст. 15). Такимъ образомъ здѣсь имущественный цензъ для пассивнаго избирательнаго права въ противоположность тому, что установлено для выборовъ отъ земствъ, тотъ же, что и для активнаго избирательнаго права.

4. Академія Наукъ въ полномъ академическомъ собраніи избираетъ изъ числа ординарныхъ академиковъ, а совѣтъ каждаго изъ университетовъ изъ числа ординарныхъ профессоровъ— по три выборщика. Съѣздъ этихъ выборщиковъ въ Петербургѣ избираетъ изъ своей среды 6 членовъ Государственнаго Совѣта (Учр. Гос. Сов., ст. 16).

5. Представители торговли и промышленности избираются совѣтомъ торговли и мануфактуръ, московскимъ его отдѣленіемъ, комитетами торговли и мануфактуръ, биржевыми комитетами и купеческими управами въ числѣ отъ одного до четырехъ, при чемъ нѣкоторыя изъ этихъ учрежденій избираютъ представителей отъ торговли, другія отъ промышленности, третьи отъ промышленности и отъ торговли. Эти представители образуютъ въ Петербургѣ съѣздъ, который избираетъ шесть членовъ Государственнаго Совѣта отъ торговли и шесть отъ промышленности (Учр. Гос. Сов. ст. 17).

Во всѣхъ съѣздахъ, избирающихъ членовъ Государственнаго Совѣта, предсѣдательствуютъ лица, избранныя самими съѣздами (Учр. Гос. Сов. ст. 19). Всѣ эти выборы, т. е и избраніе выборщиковъ, и избраніе ими членовъ Государственнаго Совѣта должны производиться закрытою подачею голосовъ (шарами или записками). Избранными считаются получившіе абсолютное большинство (въ случаѣ равенства числа голосовъ, полученныхъ разными лицами, между ними бросается жребій). Если въ первый день выборовъ абсолютное большинство голосовъ получено меньшимъ числомъ лицъ, чѣмъ сколько надо избрать членовъ Государственнаго Совѣта, то на слѣдующій день производятся дополнительные выборы, при чемъ тоже требуется абсолютное большинство. Въ случаѣ безуспѣшности этихъ дополнительныхъ выборовъ, на третій день производятся «окончательные выборы», на которыхъ достаточно и относительнаго большинства.

Что касается отрицательныхъ условій для участія въ выборахъ въ Государственный Совѣтъ, то они тѣ же, что и для выборовъ въ Государственную Думу (Учр. Гос. Сов. ст. 20), со слѣдующими отступленіями; 1) возрастъ требуется вмѣсто 25 лѣтъ— 40, 2) воинскіе чины арміи и флота, состоящіе на дѣйствительной военной службѣ, не устраняются отъ выборовъ и 3) требуется окончаніе курса «хотя бы въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ» или выдержаніе соотвѣтствующаго испытанія».

Всѣ эти условія установлены для пассивнаго избирательнаго права. Что касается активнаго избирательнаго права, то

оно опредѣляется законами о составѣ тѣхъ учрежденій, которымъ предоставлено избраніе выборщиковъ въ Государственный Совѣтъ. Эти законы могутъ стоять на совершенно иной точкѣ зрѣнія, чѣмъ Учр. Гос. Сов., и напр. въ Купеческой Управѣ можетъ почти не быть лицъ даже и со среднимъ образованіемъ, могутъ быть лица, не достигшія 40 лѣтъ и т. д. Такимъ образомъ тождество пассивнаго и активнаго избирательнаго права, являющееся однимъ изъ основныхъ началъ Пол. о Выб. въ Государственную Думу, Учрежденіемъ Государственнаго Совѣта отвергается.

Для выборовъ членовъ Госуд. Совѣта списковъ лицъ, удовлетворяющихъ требуемому цензу, по общему правилу не составляется, за исключеніемъ выборовъ отъ земствъ и замѣняющихъ ихъ спеціальныхъ съѣздовъ (Учр. Гос. Сов., ст. 12, прим., прил., ст. 4 и 8). Въ земскихъ губерніяхъ эти списки составляются уѣздными земскими управами, въ неземскихъ уѣздными комиссіями по дѣламъ о выборахъ въ Госуд. Думу. Эти списки публикуются въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ не позже, какъ за двѣ недѣли до выборовъ. Въ теченіе недѣли со дня публикаціи на неполноту или неправильность этихъ списковъ могутъ быть приносимы жалобы въ Губернскую или Областную по дѣламъ о выборахъ въ Гос. Думу Комиссію. Постановленія этой Комиссіи почитаются окончательными и дальнѣйшему обжалованію не подлежатъ (Учр. Гос. Сов., ст. 12, прим., прил., ст. 4 и 8).

Члены Гос. Совѣта избираются на 9 лѣтъ съ тѣмъ, чтобы каждые три года треть ихъ выбывала въ очередномъ порядкѣ.

Въ первые выборы въ Госуд. Совѣтъ избирается полное число членовъ Госуд. Совѣта, и по истеченіи трехъ лѣтъ одна треть каждаго разряда выборныхъ членовъ должна по жребію выбыть, и на ея мѣсто производятся новые выборы на 9 лѣтъ. По истеченіи второго трехлѣтія выбываетъ по жребію другая треть каждаго разряда выборныхъ членовъ. Если число членовъ не дѣлится на-цѣло на три, то остатокъ выбываетъ въ послѣднее трехлѣтіе. Выбывшіе члены могутъ быть переизбраны (Учр. Гос. Сов., ст. 18 и прим. къ ней). Что касается членовъ Гос. Совѣта по выбору отъ земствъ или отъ замѣняющихъ ихъ съѣздовъ неземскихъ губерній, то они избираются не на 9, а на 3 года (Учр. Гос. Сов., прил. къ прим. къ ст. 12, ст. 10). При этомъ законъ предусмотрительно замѣчаетъ, что если земскія учрежденія будутъ введены тамъ, гдѣ ихъ еще нѣтъ, или существующія будутъ преобразованы, то новые выборы членовъ Гос. Совѣта должны будутъ быть въ нихъ произведены не ранѣе, какъ по истеченіи того трехлѣтія, на которое члены Гос. Совѣта уже избраны (ст. 12 того же приложенія).

Такимъ образомъ число выборныхъ членовъ Гос. Совѣта равняется 98-ми (отъ духовенства—6, отъ земствъ—56, отъ дворянства—18, отъ университетовъ и Академіи Наукъ—6, и отъ торговли и промышленности—12); слѣдовательно и число назначенныхъ членовъ не можетъ превышать 98-ми. Когда осуществятся предположенія правительства о введеніи земства въ губерніяхъ, гдѣ теперь земскихъ учрежденій нѣтъ, число выборныхъ членовъ Гос. Совѣта возрастетъ, и потому возрастетъ и допускаемое число назначенныхъ.

---

## ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

# Парламентъ, какъ государственное учрежденіе.

### § 1. Юридическое положеніе парламента въ системѣ государственныхъ учрежденій.

По вопросу о юридическомъ положеніи парламента среди другихъ государственныхъ учрежденій можно прослѣдить смѣну тѣхъ же трехъ системъ правовыхъ идей, которыя могутъ быть подмѣчены и по вопросу о юридической природѣ правъ избирателей или о юридической природѣ полномочій депутатовъ [1]).

I. Въ средневѣковой Европѣ, когда государственная власть являлась совокупностью отдѣльныхъ полномочій, при чемъ другія правительственныя полномочія признавались принадлежащими отдѣльнымъ сословіямъ, областямъ или частнымъ лицамъ, Государственныя Сословія, какъ представители этихъ управомоченныхъ установленій и лицъ, являлись органомъ, ограничивающимъ самое государственную власть.

II. Въ эпоху абсолютной монархіи всѣ полномочія государственной власти оказались объединенными въ рукахъ королевской власти, при чемъ эта власть, какъ и государственная власть вообще, признавалась юридически неограниченною. Когда появились представительныя учрежденія конституціоннаго типа, то государственная власть осталась по прежнему неограниченною: законъ (обыкновенный или конституціонный) могъ постановить все, что угодно, и не было ни инстанціи, ни даже принципа, къ которому можно было бы апеллировать на неправомѣрность даннаго закона, изданнаго въ установленномъ порядкѣ. Но государственная власть оказалась отнынѣ въ рукахъ не одного короля, но въ нѣкоторыхъ, и при томъ практически въ наиболѣе существенныхъ, отношеніяхъ—въ рукахъ короля совмѣстно съ народнымъ представительствомъ. Такимъ образомъ народное представительство явилось органомъ государственной власти, ограничивающимъ власть не государства, а короля. Но старая точка зрѣнія, видѣвшая въ государственныхъ чинахъ органъ, ограничивающій государственную власть, ихъ пережила, и долго еще и на конституціонное народное представительство смотрѣли именно съ этой точки зрѣнія [2]). Мало по малу этотъ взглядъ уступилъ другому, болѣе правильному, а именно, въ народномъ представительствѣ стали видѣть органъ государства, ограничивающій монарха и отличающійся отъ другихъ органовъ государства своимъ происхожденіемъ, своею фактическою связью съ народомъ, по крайней мѣрѣ, съ извѣстными кругами его, во

---

[1]) См. выше стр. 257—262 и 308—317.

[2]) Отрицаніе за народнымъ представительствомъ значенія государственнаго органа нерѣдко встрѣчается и въ позднѣйшей германской литературѣ. Stengel въ Annalen des Deutschen Reichs, 1901, стр. 490—401.—Bornhak. Preussisches Staatsrecht, томъ I, стр. 361, 367.—Rieker въ Zeitschrift für Geschichte uud Lit. der Staatswissenschaften. 1903.—Ср. Meyer-Anschütz стр. 241.

всякомъ случаѣ органъ по сравненію со всѣми другими иного, не коронняго происхожденія и потому вносящій въ государственное управленіе совершенно новую струю, такъ какъ коллегіи цензовыхъ избирателей въ большей степени представляютъ себѣ и ощущаютъ на себѣ интересы всего народа, чѣмъ коронная бюрократія. Однако роль народнаго представительства ограничивали дѣлами законодательными, и самое управленіе государствомъ представляли себѣ сосредоточеннымъ въ рукахъ монарха.

III. Съ теченіемъ времени съ ростомъ демократическихъ идей, съ демократизаціею представительныхъ учрежденій, которыя стали опираться на весь народъ, а не только на высшіе классы его, это пониманіе народнаго представительства уступаетъ мѣсто другому. По мѣрѣ того, какъ понятіе избирателей приближается къ понятію всего народа, въ особенности въ глазахъ тѣхъ, для кого эти два понятія въ идеалѣ представляются вполнѣ совпадающими, та идея, что самъ народъ долженъ являться верховнымъ распорядителемъ своихъ судебъ, должна была привести къ тому, что народное представительство уже не могло пониматься только, какъ «ограничивающій факторъ», но въ немъ по преимуществу и начали видѣть верховный органъ государственнаго управленія. Вмѣстѣ съ тѣмъ начинаетъ выясняться практическая невозможность ограничить народное представительство участіемъ въ одномъ законодательствѣ, его участіе въ управленіи все возрастаетъ, и начинаетъ наблюдаться стремленіе свести монарха къ «декоративному элементу» государственнаго строя и предоставить господствующую роль во всемъ государственномъ управленіи народному представительству.

На сколько народное представительство въ той своей постановкѣ и въ той своей организаціи, которая возникла при цензовомъ избирательномъ правѣ и при до нѣкоторой степени второстепенной роли представительныхъ учрежденій, пригодно къ той новой роли, на которую его толкаетъ исторія, это другой вопросъ. Но что историческій ходъ развитія идетъ именно въ этомъ направленіи, въ этомъ сомнѣнія быть не можетъ. Непригодность представительныхъ учрежденій обусловливается главнымъ образомъ тѣмъ, что народные представители въ дѣйствительности находятся въ положеніи и юридически, и фактически вполнѣ независимомъ отъ избирателей. Не существуетъ основаній для юридической или моральной отвѣтственности депутатовъ передъ избирателями. Самое существенное, это что современная организація выборовъ, построенная на партійной борьбѣ, не можетъ обезпечивать ни дѣйствительнаго соотвѣтствія парламента желаніямъ народа, ни проникновенія въ парламентъ всѣхъ лучшихъ элементовъ населенія. И въ странахъ, гдѣ указанная демократическая точка зрѣнія на народное представительство проведена всего послѣдовательнѣе, напр. въ Америкѣ, наблюдается несомнѣнное разложеніе этого института или по крайней мѣрѣ значительное паденіе его моральнаго и политическаго престижа. Новое представленіе о роли народнаго представительства нуждалось бы и въ новой постановкѣ и организаціи его самого. Но въ этомъ направленіи никакихъ новыхъ вѣяній не усматривается, если впрочемъ не считать народнаго голосованія, рефе-

рендума въ той формѣ, въ какой онъ практикуется въ Швейцаріи и въ Америкѣ.

Во всякомъ случаѣ въ современномъ положеніи народнаго представительства надо констатировать извѣстное несоотвѣтствіе нарождающимся представленіямъ: на парламенты смотрятъ, какъ на представителей народа, отражающихъ его волю и желанія, а на дѣлѣ связь парламента съ народомъ и зависимость его отъ народа лишь косвенныя. Большія, чѣмъ у бюрократіи, но меньшія, чѣмъ это обыкновенно принято думать [1]).

## § 2. Сессіи парламента. Понятіе. Созывъ сессіи. Открытіе ея.

I. Парламенты засѣдаютъ не постоянно, но собираются лишь періодически, на такъ называемыя сессіи. При этомъ въ странахъ съ двупалатною системою сессія обѣихъ палатъ открывается всегда одновременно въ силу того принципа, что вообще существуютъ лишь сессіи парламента (какъ совокупности обѣихъ палатъ), но не отдѣльныхъ палатъ [2]).

Этотъ основной принципъ прерывности занятій народнаго представительства изъ сущности его не вытекаетъ. Онъ заимствованъ изъ Англіи, гдѣ въ свою очередь является случайнымъ пережиткомъ прежнихъ порядковъ, когда государственныя сословія собирались лишь въ томъ случаѣ, если король обращался къ нимъ за субсидіями [3]). Своихъ, ему принадлежавшихъ функцій государственнаго управленія у парламента среднихъ вѣковъ не было, и постояннаго его участія въ управленіи государствомъ практически не требовалось.

Нѣкоторые теоретики, и изъ нихъ прежде всего Монтескье, признавали непостоянность занятій парламента необходимымъ условіемъ правильнаго хода государственной машины: въ ихъ глазахъ это требовалось и удобствомъ самихъ депутатовъ, и независимостью исполнительной власти, которая была бы совер-

---

[1]) См. по этому поводу содержательныя мысли у Еллинека, Конституціи, ихъ измѣненія и преобразованія, стр. 73—81 русскаго перевода

[2]) Лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда одна изъ палатъ (обыкновенно верхняя) имѣетъ какія либо спеціальныя функціи, судебныя или административныя, въ которыхъ другая палата не участвуетъ, эта верхняя палата можетъ засѣдать и въ промежуткахъ между сессіями парламента. Такъ напр. французскій сенатъ, дѣйствующій въ качествѣ верховнаго уголовнаго суда, можетъ дѣйствовать и въ то время, когда палата депутатовъ не въ сборѣ, то же въ Испаніи (конституція, ст. 38).

[3]) Въ Англіи до Эдуарда III (1327—1377) всякій разъ, какъ парламентъ прекращалъ свои занятія, доведя ихъ до конца или будучи распущенъ королемъ, полномочія выборныхъ членовъ прекращались, и для новаго созыва парламента нужны были новые выборы. Легислатура и сессія совпадали. На 45-омъ году царствованія Эдуардъ III, распустивъ парламентъ, въ томъ же году снова созвалъ его, не назначивъ новыхъ выборовъ, но пригласивъ старыхъ членовъ, чтобы устранить расходы и потерю времени, сопряженные для населенія съ новыми выборами. При Генрихѣ IV (1399—1413) этотъ порядокъ входитъ въ обычай. Ему благопріятствовали многія условія: населеніе жаловалось, что парламенты распускаются, какъ только вотированы субсидіи, и до того, какъ разсмотрѣны петиціи; населеніе тяготилось частыми выборами; при установленіи перерыва той же легислатуры получалась экономія и въ прогонахъ, которые платились депутатамъ только разъ, на сколько бы частей ни дѣлилась данная легислатура. За 7—8 лѣтъ царствованія Генриха IV тотъ же парламентъ созывался 3 раза. Это уже ясное выраженіе сессій.

шенно подавлена законодательною властью, еслибы та существовала постоянно. Кромѣ того говорили, что въ то время, какъ по самому существу государства необходимо, чтобы исполнительная власть дѣйствовала постоянно, въ непрерывной дѣятельности законодательной власти никакой практической необходимости нѣтъ. Нѣкоторое практическое оправданіе дѣленія дѣятельности парламента на отдѣльныя сессіи усматриваютъ также въ томъ, что члены парламента—это обыватели, имѣющіе свою личную жизнь и не сдѣлавшіе изъ политики своей профессіи. Такъ называемые «политиканы», лица, сдѣлавшія изъ политики ремесло, ихъ кормящее, во всѣхъ странахъ признаются элементомъ весьма нежелательнымъ. Народное представительство цѣнно именно тѣмъ, что оно является представительствомъ народа. А поскольку члены парламента не порываютъ своей связи съ жизнью народа, они могутъ отдавать политикѣ только часть своего времени.

Противъ этого возражаютъ, что въ настоящее время парламенты не только законодательствуютъ, но осуществляютъ и извѣстныя функціи управленія [1]). Кромѣ того, въ настоящее время законодательная дѣятельность приняла такіе размѣры, что палаты въ теченіе сессіи не успѣваютъ съ нею справиться. Однако повсемѣстно и нынѣ парламентъ созывается лишь на нѣсколько мѣсяцевъ въ году [2]).

У насъ законъ, говоря о срокахъ занятій Гос. Думы или Гос. Совѣта, термина «сессія» не употребляетъ. Осн. Законы говорятъ о томъ, что Гос. Совѣтъ и Гос. Дума «ежегодно созываются указами Государя» (ст. 98), говорятъ о «продолжительности ежегодныхъ занятій» ихъ и о «срокахъ перерыва ихъ занятій въ теченіе года», что они тоже опредѣляются указами Государя (ст. 99). Такимъ образомъ, фактически общее конституціонное ученіе о сессіяхъ у насъ воспринято, но самое понятіе осталось неоформленнымъ или по крайней мѣрѣ здѣсь не названнымъ [3]).

Но во всякомъ случаѣ несомнѣнно, что непрерывности въ работѣ нашего народнаго представительства законъ не предполагаетъ, и работа его точно такъ же дѣлиться на сессіи, какъ это происходитъ и въ другихъ конституціонныхъ странахъ.

Въ постановленіяхъ нашего законодательства о сессіяхъ Гос. Совѣта и Думы имѣется одна странная, но повидимому сознательно введенная въ законъ особенность: нигдѣ не говорится о томъ, чтобы сессіи Гос. Совѣта и Думы должны были происходить одновременно, а изъ текста ст. 87-ой Осн. Законовъ, предоставляющей Государю право изданія чрезвычайныхъ постановленій во «время прекращенія занятій Гос. Думы» (при чемъ о Гос. Совѣтѣ не упоминается), можно заключить, что законъ предполагаетъ возможность того, что занятія Думы будутъ пре-

---

[1]) Ср. Esmein, стр. 611.

[2]) Повидимому единственнымъ исключеніемъ изъ этого общаго правила является Италія, гдѣ, по крайней мѣрѣ въ 80-хъ и въ 90-хъ годахъ, легислатуры не дѣлились на сессіи, и гдѣ послѣднія легислатуры имѣли формально лишь одну сессію, длившуюся отъ двухъ до трехъ съ половиною лѣтъ съ промежутками, не признававшимися перерывомъ сессіи.

[3]) Въ томъ мѣстѣ, гдѣ говорится о созывѣ Думы. Въ другихъ мѣстахъ Учр. Гос. Думы (ст. 23) и Гос. Совѣта (ст. 7 и 28) этотъ терминъ встрѣчается.

кращены, а Гос. Совѣта нѣтъ [1]). Какимъ образомъ эта независимость сессій двухъ нашихъ законодательныхъ палатъ можетъ быть на дѣлѣ установлена, сказать трудно. Какъ мы увидимъ ниже, законодательная ихъ работа до нѣкоторой степени требуетъ совмѣстныхъ дѣйствій (согласительныя комиссіи, возвращеніе Гос. Совѣтомъ въ Думу проектовъ для того, чтобы Дума могла принять поправки, предложенныя Гос. Совѣтомъ, и т. д.). Поэтому разновременныя сессіи Гос. Совѣта и Думы врядъ ли могутъ быть признаны практичными и для чего либо нужными. И на дѣлѣ во всѣ три сессіи Гос. Думы одновременно съ нею засѣдалъ и Гос. Совѣтъ.

II. Созываетъ сессію парламента король: это принципъ, признаваемый во всѣхъ монархіяхъ; изъ этого принципа дѣлается тотъ выводъ, что парламентъ, собравшійся самъ, незаконенъ, и что всѣ его постановленія ничтожны. Въ республикахъ парламентъ собирается въ установленный срокъ въ силу самого закона.

Въ монархіяхъ право короля по своему усмотрѣнію созывать или не созывать парламентъ могло бы привести на дѣлѣ къ тому, что парламенты не созывались бы вовсе. Поэтому во многихъ государствахъ устанавливаются извѣстныя правила относительно сроковъ созыва. Обычною формою ограниченія свободнаго усмотрѣнія короля является правило, требующее е ж е г о д н а г о созыва парламента [2]). Въ нѣкоторыхъ старыхъ конституціяхъ устанавливается, что парламентъ долженъ созываться не рѣже, чѣмъ разъ въ два года [3]), или даже не рѣже, чѣмъ разъ въ три года [4]); въ одномъ государствѣ парламентъ долженъ созываться два раза въ четыре года [5]). При этомъ подъ ежегоднымъ созывомъ парламента разумѣютъ созывъ его разъ въ календарный годъ. Иногда, помимо указанія на то, что парламенты должны созываться не рѣже раза въ годъ, въ конституціи включается также и постановленіе о томъ, въ какое именно время года созывъ этотъ долженъ быть произведенъ [6]). Въ этихъ государствахъ назначенный

---

[1]) Въ комиссіи подъ предсѣдательствомъ гр. Сольскаго подробно разсматривался вопросъ, могутъ ли быть допускаемы сессіи Гос. Совѣта и Думы однѣ независимо отъ другихъ. Большинство комиссіи склонилось въ пользу утвердительнаго отвѣта, и въ связи именно съ этимъ изданіе чрезвычайныхъ постановленій было поставлено въ зависимость отъ прекращенія занятій одной Думы. Ср. В. М. Г е с с е н ъ. На рубежѣ, стр. 239.

[2]) Пруссія, законъ 18 мая 1857 г.; Гессенъ, конституція, ст. 64 (законъ 27 іюня 1902 г.); Ольденбургъ, констит., ст. 145 и законъ 19 дек. 1902 г.; Вальдекъ, констит., ст. 55; Шаумбургъ-Липпе, констит., ст. 23; Японія, констит., ст. 41; Испанія, констит., ст. 32; Италія, констит., ст. 9; Нидерланды, констит., ст. 100; Австрія, законъ 26 февр. 1861 г., ст. 10; Португалія, конст., ст. 18; Германская Имп., констит., ст. 13.

[3]) Саксонія, зак. 3 дек. 1868 г. ст. 111; Баденъ, констит., ст. 79; Брауншвейгъ, зак. 26 марта 1888 г. ст. 26; Шварцбургъ-Зондерсгаузенъ, констит., ст. 26; Липпе, зак. 3 іюня 1876 г., ст. 8; Баварія, законъ 10 іюля 1865 г., ст. 1.

[4]) Вюртембергъ, конст., ст. 127; Саксенъ-Веймаръ, констит., ст. 6; Саксенъ-Мейнингенъ, констит., ст. 51; Саксенъ-Альтенбургъ, законъ 2 мая 1872 г.; Ангальтъ, констит., ст. 16; Шварцбургъ-Рудольштадтъ, констит., ст. 39; Рейссъ Старшей Линіи, констит., ст. 79; Рейссъ Младшей Линіи, констит., ст. 81. Формально къ этимъ государствамъ относится и Англія,—Т о д д ъ, томъ II, стр. 211.

[5]) Саксенъ-Кобургъ-Гота, констит., ст. 80.

[6]) Пруссія, зак. 18 мая 1857 г.,—съ начала ноября по середину января; Брауншвейгъ, законъ 26 марта 1888 г., ст. 2—январь; Шаумбургъ-Липпе, констит., ст. 23—ноябрь; Вальдекъ, конст., ст. 25—октябрь; Португалія, констит.,

срокъ для созыва парламента можетъ имѣть то существенное значеніе, что король, не совершая прямого правонарушенія, передъ чѣмъ вообще останавливаются, не можетъ не созвать парламента. Но если тѣмъ не менѣе не созываетъ, то выхода нѣтъ. Эти постановленія являются «законами несовершенными», законами безъ санкціи. Въ нѣкоторыхъ государствахъ положеніе вещей иное, тамъ помимо того положенія, что король къ такому то сроку обязанъ созвать парламентъ, имѣется и то постановленіе, что если къ этому сроку королевскаго акта о созывѣ не издано, то парламентъ собирается самъ, и его постановленія такъ же дѣйствительны, какъ еслибы онъ былъ правильно созванъ королемъ [1]).

Въ тѣхъ странахъ, гдѣ для созыва палатъ установленъ въ законѣ опредѣленный срокъ, сессія, созываемая въ этотъ срокъ, называется сессіею ординарною, обычною; существованіе этой ординарной сессіи, конечно, не исключаетъ возможности созыва палатъ помимо того и въ другое время, на такъ называемую экстраординарную сессію. Въ большинствѣ государствъ созывъ этихъ чрезвычайныхъ сессій предоставляется усмотрѣнію короля. Лишь въ нѣкоторыхъ государствахъ въ конституціяхъ указаны опредѣленныя условія, при наличности которыхъ парламентъ долженъ быть созванъ или имѣетъ право собраться по собственной иниціативѣ. Таковы прежде всего случаи роспуска палатъ, почти во всѣхъ государствахъ связанныя съ обязанностью короля назначить новые выборы и созвать палаты въ опредѣленный срокъ послѣ роспуска [2]). Кромѣ того въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ палаты собираются въ чрезвычайную сессію въ случаѣ перехода престола къ другому лицу, что можетъ открывать вопросъ о назначеніи регенства [3]). Въ нѣкоторыхъ государствахъ палаты должны быть созваны на чрезвычайную сессію, если того потребуетъ опредѣленное число ихъ членовъ [4]). Помимо срока созыва палатъ во многихъ государствахъ интересы народнаго представительства и возможность для него посвятить достаточ-

---

ст. 18—2-го января; Венгрія, законъ IV 1848 г., ст. 1,—по возможности въ зимніе мѣсяцы; Австрія, зак. 26 февраля 1861 г., ст. 10—по возможности въ зимніе мѣсяцы.

[1]) Таково положеніе вещей въ Норвегіи, зак. 11 іюня 1898 г., гдѣ стортингъ собирается въ первый присутственный день послѣ 10 октября; Румынія, конст., ст. 95 (парламентъ собирается 15 ноября); Бельгія, констит., ст, 70 (второй вторникъ ноября); Нидерланды, констит., ст. 100 (третій вторникъ сентября); Данія, констит., ст. 41 (первый понедѣльникъ октября); Швеція, уст. ригсдага, ст. 2 (15 января); Франція, зак. 16 іюля 1875 г., ст. 1 (2-ой вторникъ января); Швейцарія, конст., ст. 86 (въ день, установленный регламентами палатъ).

[2]) На этомъ вопросѣ мы остановимся ниже въ главѣ о роспускѣ палатъ.

[3]) Ср. Саксонія, констит., ст. 115; Вюртембергъ, конст. ст. 127; Саксенъ-Веймаръ, констит., ст 16 и 86; Пруссія, конст., ст. 56 и 57; Рейссъ Старш. Линіи, констит., ст. 7.8; Ольденбургъ, конст., ст. 190 п. 2. Въ этихъ государствахъ палаты созываются или ближайшимъ къ наслѣдію престола совершеннолѣтнимъ членомъ королевской семьи, или министерствомъ, или же наконецъ (въ Ольденбургѣ) собираются сами.

[4]) Швейцарія, конст. ст. 86,—если потребуетъ четверть членовъ или пять кантоновъ; Франція, зак. 16 іюля 1875 г. ст. 2,—если потребуетъ абсолютное большинство членовъ каждой палаты, а также если въ промежуткѣ между сессіями президентъ объявитъ особое положеніе (въ этомъ послѣднемъ случаѣ палаты сами собираются черезъ 2 дня).

ное время на работу обезпечиваются установленіемъ извѣстнаго минимальнаго срока продолжительности сессіи [1]).

Согласно приведеннымъ выше статьямъ 98 и 99 Осн. Зак. созывъ Думы и Гос. Совѣта на сессіи производится указами Государя. Никакого опредѣленнаго срока созыва не установлено, но говорится, что Дума и Гос. Совѣтъ созываются «ежегодно», при чемъ подъ «годомъ» тутъ повидимому надо разумѣть календарный годъ, съ 1 января по 1 января. При такомъ счетѣ времени можно, не нарушая буквы закона, не созывать Думы втеченіе многихъ мѣсяцевъ: закрывъ сессію съ января одного года, не открывать ея до декабря слѣдующаго, т. е. втеченіе 23 мѣсяцевъ. Отсутствіе какого либо законнаго срока для ежегоднаго созыва Думы и Гос. Совѣта приводитъ къ тому, что понятіе сессій очередныхъ и чрезвычайныхъ оказывается чуждымъ дѣйствующему нашему праву.

III. Открытіе парламента во многихъ государствахъ совершается по примѣру Англіи церемоніею тронной рѣчи [2]).

Это пережитокъ того порядка вещей, когда короли, созывая парламентъ, должны были ему объяснять, для чего именно созванъ данный парламентъ, чего король будетъ у него просить. Теперь тронныя рѣчи читаются или отъ имени короля кѣмъ либо изъ министровъ, или даже самимъ королемъ [3]). Въ этомъ надо видѣть существенное отступленіе отъ того основного начала конституціоннаго права, что король никогда лично въ парламентѣ не выступаетъ. Другимъ отступленіемъ отъ такихъ же основныхъ началъ конституціоннаго права является то, что въ этой рѣчи высказываются взгляды правительства, и высказываются отъ имени короля. По общему правилу личность короля и его мнѣнія признаются чѣмъ то такимъ, о чемъ парламентъ не разсуждаетъ и въ критику чего не входитъ. Самое упоминаніе о королѣ и его сужденіяхъ въ дебатахъ парламента не допускается. Сторонники правительства не должны ссылаться на мнѣнія и желанія короля, ибо это могло бы оказать извѣстное давленіе на сторонниковъ противоположнаго мнѣнія. Противники министерства могутъ обращать свои рѣчи и нападки на министерство, на членовъ парламента, ихъ поддерживающихъ, но не на особу

---

[1]) Бельгія, констит., ст. 70 (не менѣе 40 дней); Румынія, конст. ст. 95 п. 2 (не менѣе трехъ мѣсяцевъ); Португалія, конст. ст. 17 (не менѣе 3 мѣсяцевъ); Греція, конст. ст. 53 (не менѣе трехъ мѣсяцевъ); Японія, ст. 42 (не менѣе трехъ мѣсяцевъ); Франція, законъ 16 іюля 1875 г. § 1 (не менѣе 5 мѣсяцевъ); Швеція, уставъ ригсдага, ст. 2 (отъ 15 янв. по 15 мая). Въ видѣ исключенія можно указать на нѣкоторыя государства, — Данію (конституція ст. 19) и Баварію (конституція, отд. VII § 23),—гдѣ безъ особаго разрѣшенія короля палаты не могутъ засѣдать болѣе двухъ мѣсяцевъ. Въ Греціи конституція, ст. 53, устанавливаетъ, что сессія должна продолжаться не менѣе трехъ и не болѣе шести мѣсяцевъ. Максимальные предѣлы продолжительности сессій устанавливаются также многими конституціями отдѣльныхъ Штатовъ Сѣв. Америки. Тамъ это вызывается совершенно особыми условіями политической жизни.

[2]) Иногда для выслушанія тронной рѣчи обѣ палаты образуютъ совмѣстное засѣданіе: Нидерланды, конст. ст. 103; Португалія, конст. ст. 19; Пруссія, конст. ст. 77; Баденъ, конст., ст. 68; и др. Въ Англіи въ случаѣ личнаго открытія сессіи королемъ онъ является въ палату лордовъ, уже находящуюся въ сборѣ, занимаетъ мѣсто на тронѣ, и церемоніймейстеръ чернаго жезла приглашаетъ общины къ рѣшеткѣ зала палаты лордовъ, чтобы выслушать рѣчь короля.

[3]) Напр. въ Италіи. Brusa, стр. 157.

короля, которая должна стоять выше нападокъ и потому внѣ дебатовъ. Въ отступленіе отъ этого основного принципа относительно тронной рѣчи признается, что, хотя бы она и читалась лично королемъ, отвѣтственнымъ за ея содержаніе является министерство, и что потому содержаніе этой рѣчи подлежитъ критикѣ парламента. Въ этой рѣчи, помимо объявленія парламента открытымъ, заключается обыкновенно и изложеніе программы правительства. Поэтому отвѣтный адресъ парламента является весьма удобнымъ поводомъ для выраженія парламентомъ своего принципіальнаго сочувствія или несочувствія этой программѣ.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ тронная рѣчь является дѣйствительно начальнымъ моментомъ сессіи, въ другихъ же эта рѣчь хотя и читается въ первые дни сессіи, но не является формальнымъ началомъ ея, и палаты предварительно конституируются [1]) или даже приступаютъ къ разсмотрѣнію тѣхъ или иныхъ дѣлъ.

Въ нашихъ Основныхъ Законахъ, такъ же какъ и въ Учр. Гос. Думы или Гос. Совѣта о тронной рѣчи не говорится ничего. Что касается нашей парламентской практики, то первая Дума была открыта до ея конституированія привѣтственною рѣчью Государя, которая не содержала въ себѣ никакой правительственной программы. Эта программа была сообщена лишь спустя нѣсколько дней въ такъ называемой деклараціи министерства. Вторая и третья Думы были открыты безъ привѣтственныхъ рѣчей Государя. Правительственныя деклараціи читались предсѣдателемъ Совѣта Министровъ спустя нѣсколько дней послѣ приступа Думы къ работѣ.

## § 3. Закрытіе сессіи. Пріостановка ея.

I. По общему правилу королю принадлежитъ право закрывать сессію парламента.

Это право осуществляется имъ свободно, и время закрытія сессіи избирается имъ по его усмотрѣнію. Однако эта свобода встрѣчаетъ двоякаго рода ограниченія,—формально-юридическія и практическія. Свобода короля по своему усмотрѣнію въ любой моментъ закрывать сессію парламента формально ограничена въ тѣхъ государствахъ, гдѣ конституція устанавливаетъ извѣстный минимумъ продолжительности очередной сессіи [2]). Практически король можетъ оказаться въ невозможности закрыть сессію въ тѣхъ случаяхъ, когда парламентомъ не приняты тѣ законы или тѣ резолюціи, которые для правительства необходимы, напр. пока не принятъ бюджетъ, или, въ Англіи, пока не вотированъ «актъ объ арміи». Въ такомъ случаѣ закрытіе сессіи или ставило бы государство въ невозможное положеніе, или же знаменовало бы рѣшеніе правительства принять собственною властью тѣ мѣры, для которыхъ конституція требуетъ соучастія парламента, т. е. въ такомъ случаѣ закрытіе сессіи было бы актомъ, по духу и по содержанію своему противоконституціоннымъ.

---

[1]) Напр. въ Англіи, гдѣ спикеръ избирается палатою общинъ всегда до тронной рѣчи.

[2]) Объ этомъ см. выше, стр. 347.

Закрытіе сессіи, или такъ называемая «пророгація сессіи», ведетъ къ цѣлому ряду существенныхъ послѣдствій: 1) новое собраніе парламента возможно уже не иначе, какъ по новому созыву короля или по наступленіи установленнаго въ конституціи срока; 2) всѣ законопроекты, не обращенные въ законъ, т. е. находящіеся въ періодѣ разсмотрѣнія одною изъ палатъ, а также предложенія всякаго рода (резолюціи, адресы и пр.), находящіяся въ періодѣ разсмотрѣнія, падаютъ и для того, чтобы быть доведенными до конца, должны быть снова внесены въ слѣдующую сессію, при чемъ подвергаются разсмотрѣнію заново, какъ еслибы предыдущаго вовсе не было; 3) бюро палаты (президентъ, вице-президенты, секретари) утрачиваетъ свои полномочія; расчлененіе палаты на отдѣлы и комиссіи падаетъ, и въ новую сессію распредѣленіе членовъ по отдѣламъ и выборы въ комиссіи должны быть произведены заново. Надо впрочемъ сказать, что эти последствія, являющіяся выраженіемъ такъ называемаго дисконтинуитета (раздѣльности) сессій, признаются, какъ мы увидимъ ниже, не во всѣхъ государствахъ въ полномъ ихъ только что указанномъ объемѣ.

II. Отъ закрытія сессіи отличаютъ пріостановку ея (ajournement). На пріостановку сессіи прежде смотрѣли, какъ на средство дать палатамъ успокоиться, когда напряженіе политическихъ страстей становилось, по мнѣнію правительства, опаснымъ; иногда къ перерыву сессіи прибѣгали для того, чтобы дать правительству время подготовить ту или иную работу.

Отъ закрытія сессіи пріостановка ея отличается тѣмъ, что, во первыхъ, она дѣлается на опредѣленный срокъ, по истеченіи котораго парламентъ приступаетъ къ работѣ, не нуждаясь въ новомъ актѣ созыва, а во вторыхъ, тѣмъ, что пріостановка сессіи не замыкаетъ ея и потому не влечетъ за собою тѣхъ послѣдствій, которыя связываются съ дисконтинуитетомъ сессій: при возобновленіи работъ парламента послѣ пріостановки сессіи работы эти начинаются съ той самой ступени, на которой ихъ застала пріостановка, отдѣлы палаты и ея комиссіи продолжаютъ свою работу, не нуждаясь въ новомъ избраніи.

Такъ какъ это право короля [1]) даетъ ему возможность вносить извѣстное разстройство въ работу парламента, затягивать ее, а также создавать такого рода періоды времени, когда управленіе остается безъ парламентскаго контроля, то во многихъ конституціяхъ устанавливаются извѣстныя ограниченія въ этомъ правѣ королей. Бельгійская конституція (ст. 72) установила, что король можетъ пріостанавливать сессію не болѣе, какъ на одинъ мѣсяцъ, и не болѣе одного раза въ теченіе сессіи. Для того, чтобы установить вторую разсрочку, или для того, чтобы установить отсрочку болѣе продолжительную, чѣмъ на одинъ мѣсяцъ, король нуждается въ согласіи палатъ. Эти ограниченія бельгійской конституціи были восприняты многими конституціями континента Европы. Кромѣ того само собою разумѣется, что время пріостановки сессіи не идетъ въ счетъ установленнаго закономъ минимума продолжительности сессіи.

На практикѣ въ настоящее время пріостановки сессіи, по

---

[1]) Въ Англіи съ 1814 г. признается, что перерывъ сессіи можетъ быть назначенъ только самимъ парламентомъ.

крайней мѣрѣ въ формѣ королевскаго акта (или акта президента республики), вызваннаго тѣми или другими политическими соображеніями, крайне рѣдки. Если къ этому средству и прибѣгаютъ, то какъ къ первому шагу къ роспуску парламента. Такъ оно по крайней мѣрѣ было во Франціи въ единственный разъ, когда въ эпоху третьей республики палата депутатовъ была распущена (въ 1877 г.).

III. Постановленія дѣйствующаго русскаго законодательства по вопросу о закрытіи и о перерывѣ сессіи именно въ силу невыясненности самаго понятія сессіи и отсутствія этого термина отличаются крайнею неясностью. Согласно ст. 99 Осн. Зак., «продолжительность ежегодныхъ занятій Гос. Совѣта и Гос. Думы и сроки перерыва ихъ занятій въ теченіе года опредѣляются указами Гос. Императора».

Тутъ не ясно, что именно разумѣется подъ перерывомъ «занятій»: пріостановка ли данной сессіи, которая предполагается единой въ году, или же закрытіе начавшейся сессіи съ тѣмъ, чтобы по возобновленіи занятій въ теченіе того же года начиналась новая сессія? Другими словами, то ли, что технически называется закрытіемъ сессіи (пророгаціею), или же то, что называется пріостановкою той же сессіи? Повидимому надо держаться того толкованія, что употребленный въ законѣ терминъ «перерывъ занятій» соотвѣтствуетъ именно «закрытію сессіи», а не пріостановкѣ ея. Необходимость такого толкованія вытекаетъ изъ того, что еслибы «перерывъ занятій» соотвѣтствовалъ «перерыву сессіи», то у насъ была бы лишь одна сессія въ годъ; между тѣмъ въ Наказѣ Гос. Думы различаются комиссіи, избираемыя на годъ, и комиссіи, избираемыя на каждую сессію. Кромѣ того, въ тѣхъ случаяхъ, когда въ Россіи сессія была пріостановлена на пасхальныя каникулы 1907 г. и на рождественскія 1907—1908 г., эти пріостановки сессіи были сдѣланы не по указу Государя, а по постановленію самой Думы, и правительство противъ этого не возражало. Такимъ образомъ и Дума, и министерство, очевидно, подъ «перерывомъ занятій» понимаютъ именно закрытіе сессіи. Оно должно совершаться указомъ Государя, пріостановка же сессіи у насъ, какъ въ Англіи, совершается по постановленію самихъ палатъ [1]).

## § 4. Дисконтинуитетъ.

Начало дисконтинуитета, или раздѣльности сессій, подобно большинству принциповъ парламентскаго права, заимствовано общею конституціонною теоріею изъ Англіи, гдѣ оно выработалось на почвѣ своеобразныхъ историческихъ условій [2]).

Какъ это уже указывалось выше, законодательныя полномочія англійскаго парламента выработались лишь постепенно и

---

[1]) Къ тому же, еслибы „перерывъ занятій“ толковать, какъ пріостановку сессіи, то у насъ получалась бы одна сессія въ году („ежегодныя занятія“), но въ такомъ случаѣ было бы необъяснимо употребленіе на ряду съ терминомъ „ежегодныя занятія“ и термина „сессія“ (Учр. Гос. Сов. ст. 28. Учр. Гос. Думы ст. 23).

[2]) Исторія ученія о сессіяхъ парламента въ англійскомъ правѣ подробно разобрана у Hatschek, Englisches Staatsrecht, томъ I, 1905 г., стр. 333—357.

притомъ на основѣ нужды королей въ деньгахъ и принадлежавшаго парламенту права петицій. Король созывалъ парламентъ, обращался къ нему съ просьбой о субсидіяхъ. Парламентъ со своей стороны выражалъ готовность ассигновать эти субсидіи, если королемъ будетъ сдѣлано то-то и то-то, напр., если будутъ отмѣнены такіе то вредные и несправедливые обычаи, или если будетъ установлено такое то правило. Это правило, изданное королемъ по соглашенію съ парламентомъ, становилось «статутомъ», имѣвшимъ ту же силу, что и «общее право» (common law).

Вотированіе субсидій, съ одной стороны, и королевское согласіе на удовлетвореніе пожеланій общинъ, съ другой, были такимъ образомъ тѣсно связаны другъ съ другомъ, и потому утвержденіе королемъ вотированныхъ субсидій и петицій парламента дѣлалось одновременно, въ тотъ же день, который и являлся послѣднимъ днемъ парламента или сессіи. Короли нерѣдко поддавались искушенію, утвердивъ постановленіе парламента о субсидіяхъ, откладывать разрѣшеніе другихъ вопросовъ на будущее время. Общины уже въ началѣ XV в. рѣшительно протестовали противъ такого образа дѣйствій и настаивали на томъ, чтобы всѣ петиціи обязательно разрѣшались королемъ въ теченіе даннаго парламента и послѣ его роспуска считались ничтожными [1].

Къ началу XVII в. извѣстный авторитетъ того времени, юристъ лордъ Кокъ вполнѣ опредѣленно утверждалъ, что съ закрытіемъ сессіи парламента всѣ внесенные въ него билли, не получившіе королевскаго утвержденія, должны быть вновь внесены и въ слѣдующую сессію, ибо каждая сессія разсматривается, какъ вполнѣ обособленное цѣлое. Съ тѣхъ поръ это правило является однимъ изъ основныхъ принциповъ парламентскаго дѣлопроизводства въ Англіи [2]. На установленіе принципа раздѣльности сессій повидимому оказали также вліяніе извѣстныя средневѣковыя представленія, связывавшія силу принятаго билля именно съ даннымъ парламентомъ (позднѣе съ данною сессіею), которымъ онъ былъ принятъ; договорный характеръ отношеній королей съ парламентами первоначально былъ очень ясенъ, и единство договаривающихся сторонъ напрашивалось само собою [3].

Этому принципу раздѣльности сессій нельзя отказать въ извѣстныхъ разумныхъ основаніяхъ и независимо отъ тѣхъ соображеній, которыя его первоначально вызвали къ жизни. Дѣло въ томъ, что еслибы король могъ откапывать въ пыли вѣковъ какія либо петиціи старыхъ парламентовъ или принятые ими билли и, утверждая ихъ, сообщать имъ силу закона, то при этомъ могли бы быть издаваемы законы, которые самымъ рѣзкимъ образомъ противорѣчили бы желаніямъ народнаго представительства [4].

---

[1]) Hatschek op. cit., I, стр. 348.

[2]) Anson. Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre. 1903, стр. 81. — Todd. Le gouvernement parlementaire en Angleterre, томъ II. 1900 г. стр. 213.

[3]) Esmein, Droit constitutionnel. 1906 г., стр. 828.

[4]) Въ Англіи за этотъ принципъ держатся еще и потому, что имъ пользуются, какъ удобнымъ пріемомъ для того, чтобы отвергать билли; второе

Начало раздѣльности сессій, по скольку оно сводится къ тому, что на новую сессію парламентъ можетъ собраться не иначе, какъ по созыву короля или по наступленіи законнаго срока, а также къ тому, что бюро палатъ, ихъ отдѣлы и избранныя ими комиссіи съ окончаніемъ сессіи утрачиваютъ свои полномочія, является признаннымъ повсемѣстно и вопросовъ вообще не возбуждаетъ. Что же касается примѣненія начала дисконтинуитета сессій къ судьбѣ законопроектовъ, то тутъ конституціонная практика колеблется. Въ этомъ послѣднемъ отношеніи раздѣльность сессіи проявляется въ слѣдующихъ трехъ правилахъ: 1) если въ данной палатѣ разсмотрѣніе какого либо законопроекта не было доведено до конца, то въ слѣдующую сессію разсмотрѣніе его можетъ возобновиться лишь съ начальной стадіи, т. е. съ формальности внесенія его въ палату, но не съ той стадіи, на которой оно остановилось въ предыдущую сессію; 2) проекты, принятые одною палатою въ одну сессію, въ слѣдующую сессію не могутъ быть приняты къ своему разсмотрѣнію другою палатою въ качествѣ проектовъ, уже разсмотрѣнныхъ первою изъ палатъ; и 3) проекты, принятые обѣими палатами, по закрытіи сессіи уже не могутъ подлежать утвержденію короля.

1. Что касается прежде всего дѣлопроизводства каждой отдѣльной палаты, то тутъ общій принципъ, что съ закрытіемъ сессіи падаютъ всѣ тѣ проекты, петиціи и вообще всѣ дѣла, по которымъ не состоялось окончательнаго рѣшенія палаты,—пользуется общимъ признаніемъ. Въ новую сессію всѣ дѣла должны быть заново внесены въ палату для того, чтобы она могла ихъ разсматривать [1]). Этотъ принципъ находитъ иногда нѣкоторое смягченіе по отношенію къ тѣмъ палатамъ, составъ которыхъ постояненъ, или которыя возобновляются по частямъ. Такъ, напримѣръ, итальянскій сенатъ, равно какъ и французскій сенатъ разсматриваютъ свою дѣятельность, какъ непрерывную. Но существуютъ также и палаты постояннаго состава, напримѣръ австрійская палата господъ, которыя по отношенію къ внутреннему своему дѣлопроизводству держатся принципа раздѣльности сессій.

Въ пользу этого принципа раздѣльности сессій той же палаты говоритъ то соображеніе, что еслибы палата могла приступить къ окончательному разсмотрѣнію проекта, разсмотрѣніе котораго было начато тою же палатою нѣсколько лѣтъ назадъ или даже палатою въ другомъ ея составѣ, то вся законодательная процедура и устанавливаемыя ею гарантіи, начиная съ требованія повторныхъ чтеній каждаго законопроекта, теряли бы всякое значеніе. Какой либо срокъ разсмотрѣнія палатами про-

---

чтеніе назначается на тотъ срокъ, когда предположительно сессія уже окончится, и такимъ образомъ проектъ вовсе устраняется. Изъ принципа прерывности сессій дѣлаются два изъятія: во первыхъ, для наказа палаты общинъ, который, будучи разъ принятъ, сохраняетъ силу и для будущихъ палатъ, пока онъ ими не отмѣненъ, и во вторыхъ, для дѣлъ по возбужденію обвиненій палатою общинъ передъ палатою лордовъ. Ср. Todd, op. cit, томъ II, стр. 243; Esmein, op. cit стр. 832.

[1]) Наказъ прусской палаты депутатовъ, ст. 74; наказъ германскаго рейхстага, ст. 70.—Ср. Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 1905, стр. 326, вын.—Brusa, Staatsrecht des Königreichs Itailen, стр. 139.—Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs., томъ I. стр. 302—303.

ектовъ долженъ былъ быть положенъ, и такъ какъ конституціи по этому поводу молчали, то на континентѣ Европы естественнѣе всего было принять англійскій принципъ раздѣльности сессій,—принципъ вполнѣ опредѣленный и ясный. И напримѣръ во Франціи этотъ принципъ первоначально (съ 1814 г.) былъ принятъ, какъ нѣчто само собою разумѣющееся, и вообще въ настоящее время раздѣльность сессій съ точки зрѣнія дѣлопроизводства каждой палаты является безспорнымъ и общепризнаннымъ принципомъ обычнаго конституціоннаго права [1]).

Но раздѣльность сессій вызываетъ противъ себя то напрашивающееся возраженіе, что въ силу нея работа палаты по разсмотрѣнію какого либо крупнаго законопроекта можетъ иногда пропасть даромъ, если эта работа не можетъ быть закончена къ концу сессіи, а въ слѣдующую сессію приходится производить ту же самую работу съ начала. Уже почти разсмотрѣнный до конца проектъ успѣлъ утомить вниманіе палаты, къ нему возвращаются неохотно, и такимъ образомъ проекты, по которымъ къ концу сессіи оставалось, быть можетъ, очень немного работы, фактически могутъ оказаться отложенными на неопредѣленное время, и вся потраченная на нихъ работа пропадетъ даромъ. Подъ вліяніемъ этихъ соображеній нѣкоторыя палаты начали отступать отъ послѣдовательнаго проведенія начала раздѣльности сессіи, и напр. французская палата депутатовъ въ 1832 г. постановила, что проекты, разсмотрѣніе коихъ не доведено до конца, падаютъ съ окончаніемъ легислатуры, но не съ окончаніемъ каждой сессіи [2]). Однако значенія этого соображенія преувеличивать не слѣдуетъ. Прежде всего, въ тѣхъ случаяхъ, когда въ данную сессію палатою положено много работы на тотъ или иной законопроектъ (напр. проектъ гражданскаго уложенія), и палата не желаетъ, чтобы эта работа пропадала даромъ, то принимается спеціальный законъ о томъ, что въ слѣдующую сессію по данному проекту работа палаты возобновится съ того самаго дѣлопроизводственнаго момента, на которомъ остановилась [3]). Вмѣстѣ съ тѣмъ надо сказать, что начало раздѣльности сессій можетъ оказывать и въ дѣйствительности оказываетъ на парламентскую работу и на ея продуктивность отнюдь не вредное вліяніе. Необходимость окончить разсмотрѣніе даннаго проекта къ опредѣленному сроку въ большей мѣрѣ содѣйствуетъ активности работы, чѣмъ сознаніе, что окончаніе работы можно отложить на любое время.

Во всякомъ случаѣ, однако, надо констатировать, что въ нѣкоторыхъ государствахъ (прежде всего во Франціи) имѣется тенденція въ отношеніи дѣлопроизводства каждой палаты переходить отъ принципа раздѣльности сессій къ принципу раздѣль-

---

[1]) Meyer Anschütz, op. cit., стр. 326, вын.

[2]) Esmein, op. cit., стр. 833.—За послѣднее время французская палата депутатовъ пошла еще дальше и резолюціей 19 авг. 1903 г. дополнила § 18 своего наказа постановленіемъ, согласно которому доклады палатѣ, составленные комиссіями, избранными въ предыдущую легислатуру, могутъ быть отосланы въ соотвѣтствующую комиссію новой палаты, и эта комиссія можетъ или просто принять этотъ докладъ, или же, сдѣлавъ въ немъ тѣ или иныя исправленія, войти въ палату съ докладомъ, касающимся только этихъ исправленій.

[3]) Laband, op. cit., стр. 303.—Arndt. Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 1901 г., ст. 133.—Та же практика существуетъ и въ Англіи.

ности легислатуръ. О томъ, чтобы и обновленная въ своемъ составѣ палата считалась продолженіемъ старой и могла начать разсмотрѣніе дѣлъ съ той точки, на которой ихъ оставила палата предшествующая, рѣчи, повидимому, не возникаетъ. Но и нераздѣльность сессій той же легислатуры есть такого рода начало, проведеніе котораго врядъ ли можетъ быть признано безопаснымъ: если, напримѣръ, отдѣльныя чтенія законопроекта могутъ быть раздѣлены промежутками въ нѣсколько лѣтъ, если между докладомъ комиссіи и преніями по нему, съ одной стороны, и окончательнымъ голосованіемъ проекта, съ другой, пройдутъ тѣ же нѣсколько лѣтъ, то вся парламентская процедура можетъ утратить всякое практическое значеніе.

У насъ вопросъ о раздѣльности сессій той же легислатуры практически еще не возникалъ; что же касается раздѣльности легислатуръ, то она, повидимому, является такого рода принципомъ конституціоннаго права, обязательность котораго и для Россіи ни съ чьей стороны ни малѣйшему сомнѣнію не подвергалась.

2. Что касается второго изъ вопросовъ, возникающихъ по поводу раздѣльности сессій, а именно, можетъ ли законопроектъ, прошедшій въ одной палатѣ въ теченіе одной сессіи, а въ другой палатѣ въ теченіе другой сессіи, быть признанъ принятымъ парламентомъ, то на этотъ вопросъ англійское право отвѣчаетъ отрицательно, послѣдовательно проводя принципъ раздѣльности сессій: то, что не закончилось въ теченіе одной сессіи, того юридически не существуетъ. На эту точку зрѣнія стало и континентальное конституціонное право.

Но во Франціи въ связи съ тѣмъ направленіемъ, которое вызвало признаніе нераздѣльности сессіи той же легислатуры, т. е. въ связи съ тѣмъ, что въ палатѣ депутатовъ разсмотрѣніе законопроектовъ признавалось возможнымъ затягивать на нѣсколько сессій, а въ сенатѣ, какъ въ установленіи постоянномъ и подлежащемъ только частичному обновленію, дѣленію на сессіи вообще не придавали существеннаго значенія,—начали держаться того мнѣнія, что всякій проектъ, когда либо принятый сенатомъ, можетъ въ любое время быть разсмотрѣнъ палатою депутатовъ и въ такомъ случаѣ пріобрѣтаетъ силу закона. Что касается проектовъ, принятыхъ палатою депутатовъ, то до 1881 г. признавалось, что эти проекты могутъ подлежать разсмотрѣнію сената въ любую изъ послѣдующихъ сессій той же легислатуры. Въ 1881 г. французскій сенатъ принялъ резолюцію, согласно которой проекты правительственной иниціативы могутъ разсматриваться сенатомъ и послѣ прекращенія срока полномочій депутатовъ той палаты, которая ихъ приняла [1]). Съ 1904 г. сенатъ пересталъ придавать значеніе въ этомъ отношеніи и дѣленію проектовъ на парламентскіе и на правительственные, и наказомъ сената (ст. 127) было постановлено, что всѣ вообще законопроекты, когда бы они палатою депутатовъ приняты ни были, могутъ подлежать разсмотрѣнію сената и въ случаѣ принятія (и отсутствія протеста президента) пріобрѣтаютъ силу закона [2]).

---

[1]) Esmein, op. cit, стр. 826.
[2]) Esmein, op. cit, 831.

Основаніе этого порядка вещей усматриваютъ въ томъ, что постановленіе палаты есть должностное ея дѣйствіе, и всякій актъ должностного лица или правительственнаго установленія, коль скоро этотъ актъ состоялся, сохраняетъ свою силу и послѣ смерти этого чиновника, послѣ его смѣщенія или послѣ измѣненія личнаго состава даннаго учрежденія [1]). Правильность примѣненія этого положенія къ разсматриваемому вопросу является въ высокой степени сомнительною. Нотаріусъ, у котораго протестованъ вексель, можетъ умереть, и вексель отъ этого силы не утратитъ. Но народное представительство не нотаріальная контора. Вопросъ не въ томъ, чтобы данный законопроектъ былъ зарегистрированъ палатою. Надо, чтобы по вопросу объ изданіи даннаго закона состоялся актъ, представляющій единеніе монарха и народнаго представительства, или (въ тѣхъ странахъ, гдѣ президентъ имѣетъ право veto, а не санкціи) тѣхъ двухъ элементовъ народнаго представительства, которые только въ совокупности признаются выразителями общественнаго мнѣнія страны. Если данный проектъ принятъ не тѣмъ составомъ палаты, который существуетъ въ то время, когда этотъ проектъ принимается другою палатою, то нельзя говорить объ ихъ совмѣстной дѣятельности. Въ случаѣ роспуска палаты эти возраженія пріобрѣтаютъ еще большую силу: палату распускаютъ обыкновенно потому, что признается, что она не соотвѣтствуетъ настроенію избирателей; въ такомъ случаѣ основываться на ея постановленіяхъ и давать имъ дальнѣйшій ходъ по меньшей мѣрѣ непослѣдовательно.

Кромѣ того надо имѣть въ виду, что многія дѣла, разсматриваемыя парламентами, имѣютъ тѣсную связь съ условіями данной минуты. Во Франціи съ 1876 г. по настоящее время, т. е. за время дѣйствія нынѣшней конституціи, можно найти не мало проектовъ,—отразившихъ на себѣ и крайне реакціонное, и прогрессивное настроеніе,—принятыхъ палатою депутатовъ и въ свое время не получившихъ дальнѣйшаго движенія. Еслибы сенатъ теперь могъ выискивать всѣ эти проекты, подвергать ихъ голосованію и сообщать имъ силу закона, то это было бы явнымъ издѣвательствомъ надъ нижнею палатою и нарушеніемъ духа двупалатной системы [2]). Во Франціи установленный сенатомъ порядокъ врядъ ли можетъ быть признанъ опаснымъ для правъ нижней палаты и для ея вліянія на судьбу законодательства. Тамъ въ силу цѣлаго ряда условій создался столь значительный перевѣсъ нижней палаты, палаты депутатовъ надъ сенатомъ, что нѣтъ основанія опасаться, чтобы сенатъ когда либо пожелалъ воспользоваться открывающеюся ему возможностью провести законъ, которому явно не сочувствуетъ большинство палаты, находящейся въ сборѣ въ данное время (таково же положеніе вещей

---

[1]) Esmein, op. cit., 831.

[2]) По отношенію къ народному представительству тотъ доводъ, что каждый актъ, совершенный даннымъ правительственнымъ установленіемъ, сохраняетъ полную свою силу и послѣ измѣненія личнаго состава этого установленія, никѣмъ послѣдовательно и не проводится. Никому и въ голову не приходитъ утверждать, что проектъ, подвергнувшійся въ одномъ составѣ палаты первому чтенію, по обновленіи ея состава новыми общими выборами можетъ непосредственно подлежать второму чтенію: между тѣмъ этотъ выводъ являлся бы безусловно обязательнымъ для сторонниковъ примѣненія къ народному представительству того начала, что судьба личнаго состава государственнаго учрежденія безразлична для силы совершенныхъ имъ актовъ.

и въ Италіи, гдѣ сенатъ точно такъ же не считается съ дѣленіемъ на сессіи). Но въ другихъ государствахъ, гдѣ не создалось такого преобладанія нижней палаты, въ особенности въ тѣхъ государствахъ, гдѣ верхняя палата не носитъ представительнаго характера, тамъ тотъ принципъ, что верхняя палата можетъ дать ходъ проекту закона, принятому уже не существующими (распущенными или отбывшими свой срокъ) представительными палатами, является съ конституціонной точки зрѣнія крайне вреднымъ и крайне опаснымъ.

Въ Россіи возникалъ и весною 1907 г. вызывалъ въ Государственномъ Совѣтѣ оживленные споры вопросъ, можетъ ли Совѣтъ разсматривать проекты, принятые распущенною первою Думою. У насъ въ законѣ вопросъ этотъ прямо не предусмотрѣнъ, и потому разрѣшать его приходится прежде всего на основаніи тѣхъ же самыхъ общихъ соображеній, которыя вытекаютъ изъ самаго существа народнаго представительства, и которыя на Западѣ привели къ признанію прерывности сессій или, по крайней мѣрѣ, легислатуръ.

Комиссія Государственнаго Совѣта, въ мартѣ 1907 г. обсуждавшая вопросъ, можетъ ли Госуд. Совѣтъ послѣ роспуска первой Думы разсматривать законопроекты, принятые распущенною Думою, пришла къ выводу о невозможности разсмотрѣнія подобныхъ законопроектовъ, но при этомъ исходила не изъ общихъ соображеній, а изъ постановленій дѣйствующаго законодательства. Комиссія находила, что законъ всегда предполагаетъ Гос. Совѣтъ и Гос. Думу дѣйствующими совмѣстно: они совмѣстно созываются (ст. 98), продолжительность ихъ занятій и сроки перерыва занятій ихъ въ теченіи года опредѣляются также одновременно (ст. 99 Осн. Зак.); Осн. Зак. вообще повсюду упоминаютъ о Гос. Совѣтѣ на ряду съ Гос. Думою (ст. 109—115). Кромѣ того, комиссія нашла, что разсмотрѣніе законопроекта, принятаго уже распущенною Думою, невозможно и потому, что въ случаѣ, если Гос. Совѣтъ, не отклоняя проекта, принятаго Думою, пожелаетъ внести въ него тѣ или другія измѣненія, то окажется невозможнымъ образованіе согласительной комиссіи, предусмотрѣнной въ ст. 49 Учр. Гос. Совѣта, ибо Дума, незнакомая съ даннымъ законопроектомъ и не выяснившая отношенія къ нему своихъ членовъ, не можетъ избрать членовъ этой согласительной комиссіи. Эти соображенія были признаны правильными и Гос. Совѣтомъ [1]) (засѣданіе 14 марта и 29 ноября 1907 г.).

Въ составѣ комиссіи Гос. Совѣта, обсуждавшей этотъ вопросъ, было, однако, высказано и обратное мнѣніе: меньшинство комиссіи находило, что «никакимъ закономъ не опредѣлено, чтобы законность разсмотрѣнія въ Госуд. Совѣтѣ законопроекта, въ установленномъ порядкѣ внесеннаго изъ Госуд. Думы, зави-

---

[1]) Впрочемъ, Гос. Совѣтъ и въ мартѣ, и въ ноябрѣ принципіальнаго вопроса поднять не рѣшился и разсматривалъ лишь вопросъ о томъ, можно ли принять къ своему разсмотрѣнію тѣ или иныя опредѣленныя дѣла, завѣщанныя распущенными Думами. Несомнѣнно, однако, что принятое рѣшеніе послужитъ прецедентомъ, который предрѣшитъ судьбу этого вопроса, если Гос. Совѣтъ когда либо станетъ и на принципіальную точку зрѣнія.

сѣла отъ наличности во время его разсмотрѣнія въ Совѣтѣ того же состава Думы, которымъ этотъ законопроектъ былъ принятъ. Внесеніе этого начала не путемъ прямого постановленія закона, а путемъ толкованія, представляется... и несоотвѣтственнымъ съ законами, и нецѣлесообразнымъ». Нецѣлесообразность усматривалась въ томъ, что всѣ проекты, принятые распущенной Думою, или проекты, принятые въ концѣ послѣдней сессіи легислатуры, идутъ на смарку, ибо Гос. Совѣтъ не имѣетъ возможности ихъ разсмотрѣть. Это соображеніе о нецѣлесообразности начала раздѣльности сессій или легислатуръ, какъ мы указывали, не можетъ быть признано убѣдительнымъ, ибо это начало, вынуждая заканчивать разсмотрѣніе проектовъ къ опредѣленному сроку, является лишь стимуломъ для болѣе активной работы. А конецъ послѣдней сессіи легислатуры Думы можетъ быть занятъ и проектами, разсмотрѣнными Совѣтомъ (Учр. Гос. Сов. ст. 47 ч. 2) и переданными имъ въ Думу. Что же касается того соображенія, что раздѣльность легислатуръ или сессій у насъ не установлена закономъ, то и съ этимъ можно не согласиться: отнюдь не требуется, чтобы всякое правило было прямо написано въ законѣ: оно можетъ быть признано обязательнымъ и въ томъ случаѣ, если вытекаетъ изъ совокупнаго смысла дѣйствующихъ законовъ, и обязательность правилъ, установленныхъ толкованіемъ, ничѣмъ не меньше обязательности правилъ, прямо высказанныхъ въ законѣ.

Изъ смысла же дѣйствующихъ законовъ начало раздѣльности легислатуръ вытекаетъ несомнѣнно. Въ этомъ отношеніи существенна, помимо тѣхъ постановленій, на которыя ссылалась комиссія Гос. Совѣта, прежде всего ст. 7 Осн. Зак., согласно которой «Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Гос. Совѣтомъ и Гос. Думою». Нельзя говорить, чтобы тотъ или иной законъ былъ изданъ въ «единеніи» съ Думою, если онъ издается во время существованія такой Думы, которая его не разсматривала. Изданіе закона есть длинная процедура, но это есть единый актъ, и этотъ актъ по буквѣ закона долженъ состояться въ единеніи Государя съ Гос. Совѣтомъ и съ Думою. Слово «единеніе» больше, чѣмъ простое «соучастіе». И при толкованіи ст. 7 Осн. Зак. этого не слѣдуетъ упускать изъ виду. Не меньшее значеніе имѣетъ и постановленіе, трижды повторенное въ нашихъ новыхъ законахъ: «законопроекты, не принятые Гос. Совѣтомъ или Гос. Думою, признаются отклоненными» (ст. 111 Осн. Зак., ст. 50 Учр. Гос. Думы, ст. 48 Учр. Гос. Сов.). Вѣдь надо же предполагать, что судьба того или другого законопроекта когда либо должна быть рѣшена, что когда либо будетъ выяснено, отклоненъ ли данный проектъ, или нѣтъ. Законъ между тѣмъ говоритъ отрицательно: «законопроекты, не принятые»... Проектъ поступилъ въ Гос. Совѣтъ; онъ не можетъ быть принятъ въ тотъ же день; не принятъ, не успѣлъ быть принятъ и завтра, и т. д. Но отъ того, что онъ не принятъ въ ближайшіе дни, онъ очевидно не можетъ признаваться «отклоненнымъ». Для того, чтобы отрицательный фактъ, «непринятіе», могъ имѣть рѣшающее значеніе для судьбы законопроекта, необходимо, чтобы былъ установленъ извѣстный срокъ для ненаступленія этого факта. Если этого срока не предполагать, то вопреки прямому смыслу ст. 111 Осн. Зак., говорящей,

что непринятые проекты признаются отклоненными, проекты, не принятые до второго пришествія, все еще не признавались бы отклоненными, и имъ, въ очевидное нарушеніе ст. 7 Осн. Зак., требующей единенія трехъ факторовъ законодательства, все еще можно было бы давать дальнѣйшій ходъ. Но такъ какъ въ самомъ законѣ того срока, въ теченіе котораго должно выясниться, принятъ ли данный проектъ, или не принятъ, не установлено, то этимъ срокомъ можетъ быть только срокъ, вытекающій изъ существа народнаго представительства и изъ смысла ст. 7 Осн. Зак., а именно,—срокъ существованія той Думы, которою данный проектъ принятъ, и въ единеніи съ которой онъ только и можетъ быть изданъ Государемъ. Такимъ образомъ, прерывность легислатуръ есть такого рода принципъ, который долженъ быть признанъ съ необходимостью вытекающимъ изъ постановленій дѣйствующаго законодательства.

Этими постановленіями, конечно, не исключалась бы возможность установленія, напримѣръ, путемъ наказа Государственнаго Совѣта или Государственной Думы для этихъ учрежденій и принципа раздѣльности сессій: закону этотъ принципъ не противорѣчилъ бы. Но поскольку Дума и Государственный Совѣтъ своими наказами начала раздѣльности сессій не установили, ея можно и не признавать, но раздѣльность легислатуръ обязательна для нихъ въ силу самого закона.

3. Третьимъ вопросомъ, связаннымъ съ раздѣльностью сессій или легислатуръ, является вопросъ о томъ срокѣ, когда король можетъ утвердить проектъ закона, принятый палатами. Какъ мы уже видѣли, въ Англіи держатся того правила, что всѣ билли, не утвержденные королемъ въ теченіе той самой сессіи, въ которой они были приняты парламентомъ, падаютъ и уже впослѣдствіи королемъ утверждены быть не могутъ [1]). Того же самаго правила держится и норвежская конституція [2]). Наоборотъ, можно указать на конституціи, гдѣ для монарха никакого срока не установлено, и гдѣ бывали случаи санкціи законовъ черезъ нѣсколько лѣтъ послѣ того, какъ они приняты палатами. Таково положеніе вещей въ Вюртембергѣ [3]). Въ другихъ государствахъ иногда устанавливается опредѣленный срокъ, въ теченіе котораго король можетъ утвердить законопроектъ: въ Баваріи годичный (законъ 21 іюня 1848 г. § VII), въ Греціи двухмѣсячный (конституція, ст. 36), считая со дня закрытія той сессіи парламента, въ которую данный законопроектъ былъ принятъ. Въ Италіи признается, что законопроектъ можетъ быть утвержденъ королемъ не позднѣе, какъ до начала слѣдующей сессіи [4]); въ Пруссіи королевская санкція можетъ быть дана и не сразу, но во всякомъ случаѣ до того, какъ избранъ новый составъ палаты депутатовъ [5]). Это правило, въ Пруссіи никакимъ закономъ прямо не установленное, признается обязательнымъ въ силу

---

[1]) Anson. Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre. 1903, стр. 81.— Todd. Le gouvernement parlementaire en Angleterre, 1900, томъ II, стр. 213—214.

[2]) Статья 80.—Ср. Aschehoug, Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen, 1886. Стр. 148.

[3]) Gaupp. Das Staatsrecht des Königreichs Würtemberg. 1875, стр. 73.

[4]) Brusa. Das Staatsrecht des Königreichs Italien. 1892, стр. 176.

[5]) Arndt. Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat. 1894 г. Стр. 125.

того, что въ Пруссіи конституція говоритъ, что законодательная власть осуществляется королемъ и палатами «совмѣстно», а коль скоро имѣется на лицо новая палата, не высказавшаяся по поводу даннаго законопроекта, возведеніе его въ законъ не можетъ разсматриваться, какъ совмѣстный актъ короля и народнаго представительства.

Въ Россіи этотъ вопросъ никакимъ прямымъ постановленіемъ закона не разрѣшается. Но изъ статьи 7 Осн. Зак., требующей «единенія» Государя съ народнымъ представительствомъ, надлежитъ съ еще большею обязательностью сдѣлать тотъ выводъ, къ которому пришли и въ Пруссіи, а именно, что утвержденіе Государемъ законопроекта, принятаго Думою одного состава, становится уже невозможнымъ послѣ того, какъ избрана новая Дума.

## § 5. Роспускъ парламента.

Malter. La dissolution des Assemblées parlementaires. 1898.

I. Подъ роспускомъ парламента разумѣютъ прекращеніе его дѣятельности съ досрочнымъ прекращеніемъ полномочій его членовъ въ силу спеціальнаго акта короля или (во Франціи) президента республики. Роспускъ противополагается прекращенію дѣятельности парламента и полномочій его членовъ въ силу истеченія того срока, на которой они были избраны. Роспускъ возможенъ въ двухъ категоріяхъ случаевъ. Во первыхъ, въ извѣстныхъ случаяхъ нѣкоторыя конституціи предписываютъ роспускъ палатъ. Во вторыхъ, большинство конституцій предоставляетъ королямъ право распускать парламентъ по своему усмотрѣнію.

Роспускъ въ силу закона предписанъ нѣкоторыми конституціями въ томъ случаѣ, если палаты приняли резолюцію о необходимости изданія такого то конституціоннаго закона; въ такомъ случаѣ, если правительство согласно дать дѣлу дальнѣйшій ходъ, палаты должны быть распущены, и послѣ новыхъ общихъ выборовъ палаты въ новомъ составѣ голосуютъ законопроектъ, принятый резолюціями палатъ прежняго состава [1]). Этотъ видъ роспуска парламента имѣетъ очевидную цѣль запросить мнѣніе страны передъ такого рода рѣшительнымъ актомъ, какъ пересмотръ конституціоннаго закона.

Что касается роспуска палатъ свободнымъ актомъ правительства, то онъ допускается не во всѣхъ конституціонныхъ странахъ. Изъ республикъ его не признаютъ Сѣверо-Американскіе Соед. Штаты, а также всѣ республики, организованныя по ихъ образцу: отдѣльные штаты союза, а также и другія республики Американскаго континента; изъ монархій не предоставляетъ королю права роспуска парламента Норвегія [2]).

---

[1]) Такой порядокъ пересмотра установленъ въ конституціяхъ: бельгійской (ст. 85 и 131), датской (ст. 95), нидерландской (ст. 195), румынской (ст. 128) и греческой (ст. 107), а также въ швейцарской союзной конституціи (ст. 120) въ томъ случаѣ, если между палатами національнаго собранія возникаетъ разногласіе по вопросу о пересмотрѣ, или если общаго пересмотра потребуютъ 50.000 швейцарскихъ гражданъ.

[2]) Въ 1906 г. стортингъ отвергъ проектъ закона о предоставленіи королю права роспуска.

II. Право роспуска въ монархіяхъ принадлежитъ королю. Въ Германской Имперіи роспускъ рейхстага совершается постановленіемъ союзнаго совѣта, утвержденнымъ императоромъ (конст. ст. 24, въ редакціи, принятой закономъ 19 марта 1888 г.). Во Франціи роспускъ производится президентомъ, но лишь согласно съ заключеніемъ о томъ Сената [1]. Въ нѣкоторыхъ Швейцарскихъ кантонахъ роспускъ палатъ производится всенароднымъ голосованіемъ: если извѣстное число гражданъ [2]) потребуетъ, чтобы вопросъ о роспускѣ палатъ былъ поставленъ на всенародное голосованіе, то этотъ вопросъ долженъ быть поставленъ, и если большинство голосовъ народа выскажется за роспускъ, то палаты распускаются, и производятся новые выборы.

III. Вопросъ, по отношенію къ какимъ палатамъ возможно осуществленіе права роспуска, разрѣшается самымъ опредѣленіемъ понятія роспуска, какъ досрочнаго прекращенія полномочій народныхъ представителей,—срочными же являются полномочія только выборныхъ народныхъ представителей. Такимъ образомъ логически устраняется возможность роспуска по отношенію къ верхнимъ палатамъ, имѣющимъ невыборный составъ [3]), или по крайней мѣрѣ по отношенію къ невыборному составу тѣхъ палатъ, которыя имѣютъ членовъ какъ по выбору, такъ и по назначенію, и наслѣдственныхъ [4]). Такъ какъ нижнія палаты всѣ имѣютъ выборный составъ, то во всѣхъ странахъ, гдѣ за королемъ (или президентомъ) право роспуска признается, это право всегда находитъ себѣ примѣненіе по отношенію къ нижней палатѣ.

IV. У насъ, согласно ст. 104 и 105 Осн. Зак., въ полномъ соотвѣтствіи съ этими началами признается, что «составъ членовъ Гос. Совѣта по выборамъ можетъ быть замѣненъ новымъ составомъ до истеченія срока полномочій сихъ членовъ по указу

---

[1]) Во Французскихъ республиканскихъ конституціяхъ до 1875 г. правительству права роспуска палатъ или палаты не предоставлялось.

[2]) Въ Бернѣ, Ааргау, Люцернѣ и Тургау могутъ потребовать постановки вопроса о роспускѣ на всеобщее голосованіе 5000 гражданъ, въ Золотурнѣ—4000, въ Вазелѣ-Земскомъ—1500, въ Шафгаузенѣ—1000.

[3]) Такъ, изъ верхнихъ палатъ вовсе не подлежатъ роспуску: палата лордовъ, какъ состоящая изъ наслѣдственныхъ членовъ; итальянскій сенатъ, какъ состоящій изъ членовъ, назначенныхъ королемъ пожизненно (конст. ст. 33); венгерская верхняя палата, какъ состоящая (кромѣ депутатовъ отъ Кроаціи-Славоніи) изъ членовъ наслѣдственныхъ, пожизненныхъ и засѣдающихъ въ силу занимаемой ими должности (законъ VI, 1885 г. часть I, ст. 1); прусская палата господъ, какъ состоящая изъ членовъ наслѣдственныхъ или назначаемыхъ пожизненно (указъ 12 октября 1854 г., опредѣлившій составъ верхней палаты), несмотря на то, что ст. 51 дѣйствующей конституціи 31 января 1850 г. предоставляетъ королю право распускать „обѣ или одну палату“; баварская верхняя палата (конст. отд. VII, ст. 21), какъ состоящая изъ членовъ наслѣдственныхъ, пожизненныхъ и въ силу занимаемой ими должности (отд. VI, стр. 29).

[4]) Въ качествѣ палатъ избирательныхъ подлежатъ роспуску верхнія палаты: Бельгіи (конст., ст. 71), Нидерландовъ (конст., ст. 73), Швеціи (форма правленія, ст. 109 въ редакціи закона 1866 г.), Даніи (конститут., ст. 22), Румыніи (конст., ст. 95). Тѣ верхнія палаты, которыя состоятъ частью изъ членовъ наслѣдственныхъ или пожизненно назначенныхъ королемъ, частью же изъ членовъ по выборамъ, подлежатъ по общему правилу роспуску только въ выборной своей части. Таково положеніе вещей въ Баденѣ (конст., ст. 42 и 43), въ Испаніи (конст., ст. 32) и въ Португаліи (конст., ст. 79 п. 4). Особое мѣсто среди выборныхъ верхнихъ палатъ занимаетъ французскій сенатъ, который роспуску вообще не подлежитъ.

Гос. Императора», и что «Гос. Дума можетъ быть до истеченія пятилѣтняго срока полномочій ея членовъ распущена указомъ Гос. Императора» [1]).

V. Право роспуска палатъ, само по себѣ взятое, легко могло бы обратиться въ средство не только прекращать полномочія даннаго состава палатъ, но и въ средство вовсе устранять народное представительство изъ системы государственныхъ установленій. Во избѣжаніе этого громадное большинство конституцій, предоставляя королю право роспуска обѣихъ палатъ или же одной изъ нихъ [2]), вмѣстѣ съ тѣмъ устанавливаютъ обязанность короля (или президента) въ непродолжительномъ времени созвать новый парламентъ. Эта обязанность обыкновенно распадается на двѣ: во первыхъ, назначить новые выборы, а во вторыхъ, созвать палаты въ новомъ составѣ. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ для того и другого устанавливаются опредѣленные сроки [3]). Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ устанавливается только первый срокъ: на производство выборовъ, и ничего не говорится о томъ, когда долженъ послѣдовать самый созывъ палатъ [4]). Эта система мало что гарантируетъ, ибо вновь избранную палату можно, не нарушая конституціи, не созывать произвольное время. Съ этой точки зрѣнія сравнительно предпочтительнѣе третья система, при которой въ конституціи королю оставляется свобода назначить выборы въ тотъ срокъ, какой ему угодно, но устанавливается опредѣленный срокъ для самого созыва новыхъ палатъ. Этотъ моментъ практически и является наиболѣе существеннымъ. Этой системы придерживается цѣлый рядъ конституцій, при чемъ срокъ созыва палатъ колеблется отъ двухъ-мѣсячнаго до шестимѣсячнаго [5])

VI. Правила, существующія по этому вопросу у насъ, представляются менѣе удовлетворительными, чѣмъ тѣ, которыя устанавливаются постановленіями, принятыми западными конституціями. Статьи 104 и 105 Осн. Зак. (и соотвѣтствующія имъ ст. 10 Учр. Гос. Совѣта и ст. 3 Учр. Гос. Думы) устанавливаютъ лишь то правило, что новые выборы и время созыва новой Думы

---

[1]) Ср. Учр. Гос. Сов., ст. 10, и Учр. Гос. Думы, ст. 3.

[2]) Практически въ смыслѣ полнаго устраненія народнаго представительства отъ вліянія на ходъ управленія роспускъ одной палаты тождественъ съ роспускомъ обѣихъ въ силу того основного принципа, что возможны сессіи лишь парламента, т. е. обѣихъ палатъ, а не какой либо въ отдѣльности. Поэтому съ роспускомъ одной изъ палатъ сессія другой во всякомъ случаѣ закрывается.

[3]) Въ бельгійской (ст. 71) и въ нидерландской (ст. 73) выборы должны быть назначены въ 40-дневный срокъ, считая отъ роспуска, и новыя палаты должны быть созваны въ двухмѣсячный срокъ. Въ германской имперской конституціи (ст. 25), въ прусской (ст. 53), ольденбургской (ст. 150) и въ Липпе (зак. 3 іюня 1876 г. ст. 9) постановляется, что выборы должны быть назначены въ теченіе 60 дней, а палаты созваны въ теченіе 90; въ греческой конституціи (ст. 37) и въ сербской (ст. 54) тѣ же сроки установлены въ 2 и въ 3 мѣсяца, а въ болгарской (ст. 137) въ 2 и въ 4 мѣсяца. Во Франціи по закону 14 авг. 1884 г. избиратели должны быть созваны въ двухмѣсячный срокъ, и палаты должны быть собраны черезъ 10 дней по окончаніи выборовъ.

[4]) Такъ, въ румынской конст. (ст. 95) для выборовъ установленъ срокъ въ два мѣсяца, а въ Баварской (отд. VII, ст. 23)—въ три.

[5]) Датская конституція, ст. 22—два мѣсяца; испанская, ст. 32, португальская, ст. 74, и венгерскій 1 законъ 1886 г.—три мѣсяца; итальянская, ст. 9—четыре мѣсяца; гессенская, ст. 63, вюртембергская, ст. 186, саксонская, ст. 116—шесть мѣсяцевъ.

должны быть установлены тѣмъ же указомъ, которымъ Дума или Гос. Совѣтъ (въ выборной своей части) распускаются. Единственнымъ ограниченіемъ правительства является въ этомъ отношеніи то правило, что Дума созывается ежегодно. Такимъ образомъ, если Дума распущена въ январѣ, то мыслимо назначеніе выборовъ съ такимъ расчетомъ, чтобы Дума была избрана такъ, чтобы ее можно было созвать въ декабрѣ слѣдующаго календарнаго года, т. е. черезъ 23 мѣсяца.

Надо впрочемъ сказать, что, несмотря на всю широту полномочій, предоставляемыхъ Государю при роспускѣ Думы, эти полномочія на практикѣ получали толкованіе, врядъ ли соотвѣтствующее и смыслу дѣйствующихъ постановленій. Согласно ст. 105 Осн. Зак. (или ст. 3 Учр. Гос. Думы), «тѣмъ же указомъ (которымъ распускается Дума) назначаются новые выборы въ Думу и время ея созыва». При первомъ роспускѣ Думы, повидимому на основаніи того, что о назначеніи времени говорится только по поводу самаго созыва Думы, а не по поводу выборовъ въ нее, время созыва новой Думы было установлено въ самомъ указѣ о роспускѣ первой, что же касается выборовъ, то относительно нихъ было сказано: «о времени производства новыхъ выборовъ въ Гос. Думу послѣдуютъ отъ Насъ особыя указанія» (указъ 8 іюля 1906 г.). Для такого рода порядка врядъ ли можно найти основаніе въ законѣ. Правда, законъ говоритъ, что въ указѣ назначается время созыва новой Думы, а относительно новыхъ выборовъ говорится только, что они назначаются, и не прибавлено, что назначаются не только выборы, но и срокъ ихъ. Но въ такой прибавкѣ никакой нужды нѣтъ и быть не можетъ. «Назначеніе новыхъ выборовъ» не можетъ имѣть никакого другого смысла, кромѣ назначенія именно самаго срока ихъ. Вѣдь то, что выборы вообще когда либо должны быть произведены для того, чтобы новая Дума вообще могла собраться, это ясно само собою и ни въ какомъ установленіи особымъ указомъ не нуждается. Такимъ образомъ назначеніе выборовъ указомъ о роспускѣ не можетъ имѣть никакого другого разумнаго смысла, кромѣ какъ назначенія именно срока ихъ.

Назначеніе именно срока новыхъ выборовъ самымъ указомъ о роспускѣ старой Думы имѣетъ существенное практическое значеніе, въ особенности въ Россіи, гдѣ правительство имѣетъ полную возможность по своему усмотрѣнію растягивать этотъ срокъ, и въ концѣ концовъ могло бы назначить выборы, избравъ моментъ особенно для себя благопріятный въ настроеніи общественнаго мнѣнія. Для устраненія такого косвеннаго воздѣйствія на выборы предварительное назначеніе ихъ срока при самомъ роспускѣ Думы имѣетъ существенное значеніе.

Правильность приведеннаго толкованія ст. 105 Осн. Зак., согласно которому въ указѣ о роспускѣ долженъ быть установленъ точный срокъ не только созыва новой Думы, но и выборовъ въ нее, повидимому признало впослѣдствіи и правительство, по крайней мѣрѣ въ указѣ о роспускѣ Второй Думы 3 іюня 1907 г. срокъ выборовъ былъ прямо установленъ (съ 1 сентября 1907 г.).

VII. Отдѣльныя конституціи, предоставляя государямъ право роспуска парламентовъ, никогда не указываютъ, для какой цѣли имъ это право предоставляется, при какихъ условіяхъ они мо-

гуть имъ пользоваться. Это вполнѣ дискреціонное право королей, или во Франціи президента республики съ сенатомъ. Но само собою разумѣется, что самое существо роспуска, какъ прекращенія полномочій уже избранныхъ народныхъ представителей съ назначеніемъ новыхъ выборовъ, предрѣшаетъ вопросъ, когда именно надо и можно прибѣгать къ роспуску: въ тѣхъ случаяхъ, когда предполагаютъ, что наличный составъ народныхъ представителей разошелся съ настроеніемъ общественнаго мнѣнія, и когда почему либо это настроеніе надо точно установить.

Самымъ обычнымъ поводомъ роспуска парламента является конфликтъ парламента съ королемъ или съ министерствомъ: если законопроектъ, которымъ дорожитъ правительство, встрѣчаетъ противодѣйствіе въ палатѣ [1]), если политика правительства вообще встрѣчаетъ оппозицію [2]), наконецъ, въ странахъ съ парламентскою отвѣтственностью министерства въ тѣхъ случахъ, когда министерство осталось по какому либо министерскому вопросу въ меньшинствѣ [3]). Въ такихъ случаяхъ, если правительство не желаетъ подчиниться народному представительству, или если министерство не желаетъ выходить въ отставку, или король ея не принялъ, то единственнымъ выходомъ является роспускъ палатъ въ надеждѣ, что новые выборы дадутъ большинство, благопріятное для правительства. Этотъ поводъ къ роспуску парламента пожалуй наиболѣе часто встрѣчается на практикѣ, при чемъ эта попытка убѣдиться, не стоитъ ли большинство избирателей именно на сторонѣ короля, а не на сторонѣ парламента, въ нѣкоторыхъ государствахъ почти всегда увѣнчивается успѣхомъ правительства, напр. въ странахъ южной Европы, гдѣ въ силу малокультурности населенія и низкаго уровня правосознанія правительство всегда имѣетъ возможность оказывать самое грубое давленіе на выборы [4]), или напр. въ государствахъ германскихъ въ силу преданности германскаго населенія монархіи: если ставится ребромъ вопросъ о томъ, идти ли противъ воли короля или императора, или нѣтъ, то большинство избирателей въ Германіи разрѣшаетъ этотъ вопросъ въ пользу того, чтобы поддержать короля [5]). Всѣ эти случаи роспуска парламента, если они не носятъ характера попытки подтасовать общественное мнѣніе и добиться желательнаго большинства путемъ давленія на выборы, являются попытками запросить обще-

---

[1]) Этотъ поводъ роспуска особенно часто встрѣчается въ практикѣ Германской Имперіи: рейхсратъ былъ, между прочимъ, распущенъ въ 1878 г., когда отказался принять законопроектъ противъ соціалистовъ, въ 1887 г., въ 1893 г. и въ 1905 г., когда отвергалъ правительственные военные или морскіе законопроекты. Подобные случаи роспуска бывали и въ Англіи: въ 1831 г. и 1859 г. по поводу избирательныхъ законовъ; въ 1852 г. по поводу хлѣбныхъ пошлинъ.

[2]) Таковъ напр. единственный случай роспуска палаты депутатовъ, имѣвшій мѣсто при третьей республикѣ, когда въ 1877 г. палата была распущена президентомъ, маршаломъ Макъ-Магономъ.

[3]) Это нормальный поводъ роспуска парламента въ Англіи.

[4]) Это проявляется въ Италіи, въ Испаніи и особенно сильно въ Болгаріи.

[5]) Такой характеръ имѣли послѣдствія роспуска германскаго рейхстага въ случаяхъ, когда рейхстагъ не принималъ какихъ либо военныхъ законопроектовъ правительства. Новые выборы неизмѣнно давали большинство, исполнявшее желаніе императора.

ственное мнѣніе и посмотрѣть, на чьей оно сторонѣ. Поэтому, если новые выборы даютъ прежнее большинство, неблагопріятное для политики правительства, для его законопроектовъ или для существующаго министерства, то единственнымъ выходомъ является отказъ отъ этихъ законопроектовъ, отъ старой политики и назначеніе новаго министерства.

Другою категорію основаній тѣхъ роспусковъ парламентовъ, которые извѣстны на практикѣ, являются основанія, въ корнѣ которыхъ не лежитъ никакого конфликта правительства съ палатами, но которыя имѣютъ цѣлью установить, каково же доподлинно настроеніе общественнаго мнѣнія. Эти случаи роспуска парламента безъ того, чтобы между нимъ и правительствомъ возникли какія либо несогласія, и безъ того чтобы такимъ образомъ роспускъ имѣлъ характеръ обращенія къ общественному мнѣнію, какъ къ окончательной инстанціи, которая должна разрѣшить возникшій споръ, наблюдаются въ Англіи и въ Италіи: въ Англіи семилѣтній срокъ, на который избираются члены палаты общинъ, представляется слишкомъ длиннымъ, за это время настроеніе страны можетъ существенно измѣниться, тѣ лозунги, подъ вліяніемъ которыхъ происходили выборы, могутъ утратить всякое значеніе, за семь лѣтъ могутъ возникнуть новые вопросы, которые не имѣлись въ виду при выборахъ, и относительно которыхъ мнѣніе народа такимъ образомъ не получило выраженія въ избранныхъ его представителяхъ. Поэтому на дѣлѣ въ Англіи за послѣднее время ни одна палата общинъ не доживаетъ законнаго семилѣтняго срока и распускается съ назначеніемъ новыхъ выборовъ самое большее черезъ 5, черезъ 6 лѣтъ. Тѣ же самыя соображенія приводятъ въ Италіи къ тому, что ни одинъ парламентъ не доживаетъ до указаннаго пятилѣтняго срока, и на практикѣ распускается въ среднемъ черезъ три съ половиною года. Это же основаніе къ роспуску палатъ примѣняется въ тѣхъ странахъ, гдѣ палаты распускаются передъ пересмотромъ конституціи. Этотъ роспускъ въ нѣкоторыхъ конституціяхъ прямо предписывается [1]), въ нѣкоторыхъ же государствахъ онъ установился путемъ обычая: такъ напр. въ Италіи (не смотря на то, что тамъ формальнаго понятія конституціоннаго закона не существуетъ, и пересмотръ конституціи можетъ совершаться въ порядкѣ обыкновеннаго законодательства) на дѣлѣ изданію законовъ, вносившихъ измѣненіе въ конституцію, предшествовалъ роспускъ палаты и новые выборы, втеченіе которыхъ на народное голосованіе фактически ставился новый законъ [2]).

Возможны, хотя на практикѣ и рѣдки, случаи роспуска парламента въ случаѣ конфликта между палатами, въ особенности, если вопросъ, послужившій почвою для столкновенія, имѣетъ существенное значеніе и получилъ утвердительное раз-

---

[1]) См. выше, стр. 359, вын.

[2]) Особенно типичнымъ въ этомъ отношеніи является роспускъ итальянскаго парламента въ 1882 г. передъ изданіемъ закона, существенно расширившаго избирательное право и измѣнившаго систему выборовъ (введены выборы по спискамъ). Точно такъ же въ Англіи всѣмъ тремъ реформамъ избирательнаго права (1832, 1868 в 1885 г.) предшествовали роспуски парламентовъ. Наконецъ въ самое послѣднее время въ Баваріи и въ Австріи введенію всеобщаго избирательнаго права тоже предшествовали роспуски ландтага и рейхсрата.

рѣшеніе въ одной палатѣ и отрицательное въ другой слабымъ большинствомъ [1]).

VIII. Конституціи ограничиваются тѣмъ, что постановляютъ, что право роспуска парламента принадлежитъ королю, и затѣмъ никакихъ условій, при которыхъ пользованіе этимъ правомъ разрѣшается или воспрещается, не содержатъ; это, какъ мы уже указывали выше, вполнѣ дискреціонное полномочіе. Этимъ, казалось бы, вполнѣ исключается вопросъ о конституціонности того или другого случая роспуска парламента: если указанные конституціей сроки выборовъ и созыва соблюдены, то никакого нарушенія буквы конституціи быть не можетъ, съ какою бы цѣлью роспускъ ни былъ произведенъ. Но само собою разумѣется что отдѣльныя полномочія признаются закономъ за королемъ или за народнымъ представительствомъ не для того, чтобы, пользуясь ими, они могли препятствовать правильному ходу государственной жизни. Роспускъ палатъ по существу своему есть обращеніе къ избирателямъ. Поэтому само собою разумѣется, что роспускъ можетъ быть признанъ правильнымъ и по существу своему конституціоннымъ только въ томъ случаѣ, если по добросовѣстному убѣжденію можно было полагать, что при данныхъ обстоятельствахъ это обращеніе можетъ дать иной составъ парламента, а не есть только предлогъ или способъ на время устранить участіе народнаго представительства изъ государственнаго управленія, напр. для того, чтобы провести какія либо мѣры въ порядкѣ чрезвычайныхъ постановленій. Но если правительство, понесшее пораженіе въ палатѣ, распускаетъ ее для того, чтобы путемъ незаконнаго давленія на выборахъ искусственно создать себѣ большинство, то роспускъ парламента долженъ быть признанъ неконституціоннымъ, ибо онъ входитъ, какъ составной элементъ, въ противозаконныя дѣйствія правительства. Примѣромъ подобнаго роспуска могутъ служить роспуски въ южныхъ государствахъ Европы,—въ Болгаріи, въ Испаніи. Къ этой же категоріи относится и единственный роспускъ, произведенный во время третьей республики во Франціи въ 1877 г., когда маршалъ Макъ-Магонъ, распустивъ палату, принялъ всѣ мѣры для того, чтобы произвести давленіе на выборы. Мѣры эти на дѣлѣ не увѣнчались успѣхомъ, но ясно было, что роспускъ производится не для того, чтобы узнать истинное мнѣніе страны, а для того, чтобы по возможности фальсифицировать народное представительство [2]). Точно такъ же несомнѣнно неконституціонными являются такого рода роспуски, которые дѣлаются при такихъ условіяхъ, что парламентъ лишается возможности исполнить свои конституціонныя задачи: напр. роспускъ съ назначеніемъ выборовъ и новаго со-

---

[1]) Подобный роспускъ имѣлъ мѣсто въ Швеціи въ 1887 г. по вопросу о пошлинахъ на пищевые продукты.

[2]) Съ этой точки зрѣнія часто находили неконституціонными всѣ случаи роспуска германскаго рейхстага, ибо при новыхъ выборахъ правительство принимало всѣ зависѣвшія отъ него мѣры для давленія на выборы. Роспускъ дѣйствительно производился не потому, чтобы предполагалось, что вотумъ рейхстага не соотвѣтствуетъ желаніямъ страны, а для того, чтобы путемъ цѣлаго ряда мѣръ подѣйствовать на настроеніе общественнаго мнѣнія и такимъ образомъ создать такую палату, которая бы приняла данный законопроектъ. Но надо сказать, что сколь ни энергично правительство вмѣшивалось въ выборы въ Германіи, вмѣшательство его обыкновенно не принимало формы дѣяній, уголовно наказуемыхъ.

зыва парламента такъ, что парламентъ лишается возможности разсмотрѣть бюджетъ. Съ этой точки зрѣнія несомнѣнно неконституціоннымъ является роспускъ первой Думы, съ назначеніемъ срока созыва второй съ такимъ расчетомъ, что бюджетъ на 1906 г. вовсе не могъ быть разсмотрѣнъ, а бюджетъ на 1907 г. не могъ быть разсмотрѣнъ къ сроку.

IX. Что касается политической оцѣнки права роспуска, принадлежащаго королямъ, то въ этомъ правѣ нельзя не видѣть весьма существенной ихъ прерогативы, отражающей на себѣ ту основную старую англійскую точку зрѣнія, что король есть глава народнаго представительства, что всякій парламентъ созывается по волѣ короля, по его волѣ засѣдаетъ, пока того королю угодно, и, когда угодно, королемъ распускается. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ рукахъ правительства роспускъ можетъ явиться весьма сильнымъ средствомъ, путемъ котораго оно можетъ вліять на составъ парламента. Оно можетъ воспользоваться тѣмъ или инымъ случайнымъ настроеніемъ общественнаго мнѣнія и создать на нѣсколько лѣтъ парламентъ угоднаго ему направленія [1]).

Но съ практической точки зрѣнія въ настоящее время роспускъ парламента, практикуемый для того, чтобы узнать истинное настроеніе общественнаго мнѣнія, и для того, чтобы получить народное представительство, дѣйствительно отражающее на себѣ желанія, господствующія въ данное время въ народѣ,—сводится къ тому, что тотъ или другой вопросъ ставится на рѣшеніе народа. Это есть апелляція къ общественному мнѣнію страны и слѣдовательно признаніе его рѣшающей власти. Не только съ этой принципіальной точки зрѣнія, но и практически возможность роспуска выгодна для вѣса парламента. Если та или другая палата не можетъ быть распущена, то всегда мыслимы добросовѣстныя, но не могущія быть ни провѣренными, ни опровергнутыми утвержденія, что желанія избирателей измѣнились, что палата отражаетъ мнѣнія народа, отъ которыхъ тотъ отказался, и это не можетъ не подрывать вѣса данной палаты. Если же палата можетъ быть распущена, и если правительство, находящееся въ конфликтѣ съ нею, не прибѣгаетъ къ роспуску, то это всегда имѣетъ характеръ признанія со стороны правительства, что палату потому распускать не стоитъ, что новые выборы дадутъ то же самое большинство. А съ палатою, которая признается дѣйствующею согласно съ желаніями народа, борьба правительства болѣе, чѣмъ трудна.

Тѣ же соображенія примѣнимы и по отношенію къ конфликтамъ между двумя палатами, изъ которыхъ одна подлежитъ роспуску, а другая нѣтъ. Та, которая роспуску подлежитъ, всегда кажется тѣснѣе связанною съ общественнымъ мнѣніемъ страны и отъ этого всегда оказывается политически болѣе сильною. Это особенно ясно проявляется на взаимномъ отношеніи французскаго сената, роспуску не подлежащаго, и палаты депутатовъ,

---

[1]) Въ 1877 г. Бисмаркъ воспользовался покушеніемъ на жизнь Вильгельма I и распустилъ рейхстагъ съ либеральнымъ большинствомъ. Новые выборы, прошедшіе подъ впечатлѣніемъ этого покушенія, дали большинство коалиціи центра съ консерваторами. Въ 1904 г., послѣ ряда забастовокъ и безпорядковъ на почвѣ соціалистической агитаціи, былъ распущенъ итальянскій парламентъ. Новые выборы дали подавляющее большинство сторонниковъ министерства, при чемъ особенно уменьшилось число крайнихъ лѣвыхъ.

могущей быть распущенной президентомъ съ согласія того же сената. Въ 1877 г., когда палата была распущена, и новые выборы дали усилившееся либеральное большинство, оно добилось выхода президента въ отставку, не смотря на то, что онъ пользовался поддержкою сената: выраженіемъ мнѣнія страны была въ тотъ моментъ, конечно, только что избранная палата, а не сенатъ И вообще, по вопросу о томъ, отъ довѣрія которой изъ палатъ должно во Франціи зависѣть существованіе министерства, рѣшающее значеніе придаютъ распустимости палаты депутатовъ именно потому, что конфликтъ министерства, опирающагося на сенатъ, съ палатою депутатовъ можетъ быть разрѣшенъ обращеніемъ къ избирателямъ, т. е. къ высшей инстанціи, мыслимой въ современномъ государствѣ; тогда какъ конфликтъ министерства, опирающагося на палату, съ сенатомъ вообще разрѣшенъ быть не можетъ. Поэтому французскіе политики и приходятъ къ тому выводу, что въ дѣлѣ существованія министерствъ преобладающее значеніе, именно въ силу возможности роспуска, должна имѣть палата депутатовъ.

---

## ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

## Парламентское дѣлопроизводство.

### § 1. Источники правилъ дѣлопроизводства палатъ.

I. Порядокъ внутренняго дѣлопроизводства палатъ опредѣляется правилами разнаго происхожденія. Прежде всего рядъ правилъ устанавливается, или, правильнѣе, устанавливался въ конституціяхъ. Такъ напр. французская конституція 1791 г. опредѣляла всѣ подробности дѣлопроизводства законодательнаго собранія. Послѣдующія конституціи, какъ французская, такъ и другихъ государствъ, постепенно уменьшали количество постановленій, относящихся къ парламентскому дѣлопроизводству, и предоставляютъ регулировать его самимъ палатамъ. Первоначально къ этому праву самоопредѣленія конституціонная теорія, проникнутая такъ называемымъ монархическимъ принципомъ, относилась отрицательно, и признавалось, что право опредѣлять порядокъ дѣлопроизводства палатъ наказами, ими самими составленными, можетъ быть признано только въ томъ случаѣ, если это право имъ предоставлено прямымъ постановленіемъ конституціи (въ виду того положенія, что король имѣетъ всѣ права, у него прямо не отнятыя, парламентъ имѣетъ только тѣ права, которыя ему прямо предоставлены). При такой точкѣ зрѣнія въ тѣхъ государствахъ, гдѣ конституція ничего не говорила о парламентскомъ дѣлопроизводствѣ и не предоставляла палатамъ самимъ опредѣлять его [1]), это дѣлопроизводство могло быть установлено только въ общемъ законодательномъ порядкѣ [2]).

---

[1]) Напр. въ Баваріи.

[2]) Такіе законы были изданы въ Австріи, Саксоніи, Сербіи и въ нѣкоторыхъ мелкихъ государствахъ Германіи.—Одно время существовала нѣкая

II. Но связывать парламентъ внѣшне навязанными ему правилами дѣлопроизводства практически нецѣлесообразно, ибо необходимость соблюденія при работѣ правилъ, признаваемыхъ ненужными или вредными, всегда отражается на качествѣ работы, а кромѣ того по самому существу вещей трудно заставить парламентъ подчиняться тому правилу, которому онъ подчиняться не желаетъ: хотя парламентъ и не является носителемъ всей совокупности верховной власти, но онъ во всякомъ случаѣ установленіе, никому не подчиненное, и не существуетъ юридическихъ способовъ заставить его во внутреннихъ своихъ дѣлахъ поступать такъ, а не иначе. Поэтому всѣ государства мало по малу перешли къ тому, что порядокъ внутренняго дѣлопроизводства парламента предоставляютъ устанавливать ему самому. И конституціи, умалчивающія объ этомъ, напр. та же баварская, въ настоящее время толкуются въ томъ смыслѣ, что въ нихъ не имѣется никакихъ постановленій, которыя бы стѣсняли это право палатъ [1]).

Само собою разумѣется, что въ виду начала законности, т. е. того принципа, что всѣ акты государственныхъ властей, кромѣ законодательной, должны быть подчинены закону и не должны ему противорѣчить, наказы не должны заключать въ себѣ постановленій, противныхъ закону; однако надо сказать, что въ виду невозможности подчинить парламентъ контролю какой либо власти въ государствѣ не существуетъ законныхъ способовъ отмѣнить или измѣнить наказъ, хотя бы и несогласный съ закономъ [2]). Но во всякомъ случаѣ наказъ, противорѣчащій закону (или конституціи), является съ правовой точки зрѣнія чѣмъ то заслуживающимъ безусловно отрицательнаго къ себѣ отношенія.

Отъ административныхъ актовъ наказы отличаются довольно существенно. Прежде всего тѣмъ, что могутъ быть издаваемы палатами не только въ предѣлахъ и на основаніи законодательнаго полномочія, но, какъ мы видѣли, и независимо отъ него. Самое молчаніе закона о наказахъ толкуется теперь, какъ фактъ, создающій право палаты опредѣлять всѣ подробности своего дѣлопроизводства. Нѣкоторые писатели конструировали право палатъ издавать наказы, какъ право парламентской автономіи. Это неправильно, такъ какъ наказъ не законъ, а автономія именно и есть право издавать (мѣстные или спеціальные) законы.

Въ силу того, что наказъ формально не законъ, но резолю-

---

средняя форма: регламенты издавались каждою палатою для себя, но съ утвержденія правительства. Этотъ порядокъ былъ установленъ во Франціи въ 1814 г. для палаты пэровъ и перешелъ въ германскія государства, гдѣ конституціи были введены въ первой четверти XIX в.: въ Баварію, Баденъ и Вюртембергъ.

[1]) Perels. Das autonome Reichstagsrecht. 1902.—Парламентскіе наказы цѣлаго ряда странъ напечатаны во французскомъ переводѣ у Moreau et Delpech, Les règlements des assemblées législatives. I—II. 1906 г.—Для Государственной Думы см. С. Муромцевъ. Внутренній распорядокъ Государственной Думы. Наказъ Государственной Думы (главы I—III) и временныя правила. Проектъ остальныхъ главъ наказа. 1907.—В. А. Маклаковъ и О. Я. Пергаментъ. Наказъ Государственной Думы (по работамъ 2-ой Государственной Думы). 1907 г.

[2]) И на дѣлѣ, въ особенности въ Англіи, цѣлый рядъ правилъ установленъ въ порядкѣ наказовъ, изданныхъ палатами въ отмѣну законовъ. Ср. Hatschek, томъ I, стр. 366.

ція одной только палаты, онъ могъ бы быть обязателенъ только для той самой палаты, которая его приняла, т. е., во первыхъ, не для другихъ государственныхъ учрежденій и не для частныхъ лицъ, къ составу палаты и ея служащихъ не принадлежащихъ, а во вторыхъ, только для того самаго состава палаты, а не для послѣдующихъ (послѣ новыхъ выборовъ) составовъ той же палаты. Но въ этихъ отношеніяхъ наказы отличаются отъ обыкновенныхъ резолюцій. Во первыхъ, признается, что пока наказъ не отмѣненъ постановленіемъ палаты, онъ для нея обязателенъ и обязателенъ не только для того состава, который его принялъ, но и для послѣдующихъ. Во вторыхъ, хотя наказъ опредѣляетъ порядокъ внутренняго дѣлопроизводства палаты, но онъ почти всегда устанавливаетъ правила, оказывающія свое воздѣйствіе и во внѣ ея. Если напр. конституція заключаетъ въ себѣ традиціонную фразу, что министры имѣютъ доступъ въ палату и должны быть выслушаны ею, когда они того потребуютъ, то этого правила наказъ отмѣнить не можетъ. Но онъ можетъ установить, допустима ли замѣна министра какимъ либо чиновникомъ его вѣдомства, могутъ ли министры и ихъ замѣстители являться въ комиссіи и отдѣлы, какова ихъ роль тамъ. Министры и ихъ замѣстители къ составу палаты не принадлежатъ, но разсматриваемыя ихъ права опредѣляются наказомъ. Наказъ не можетъ лишить правительство принадлежащаго ему права законодательной иниціативы (если это право принадлежитъ ему по закону), но послѣдствія внесенія правительствомъ законопроекта въ палату и порядокъ его разсмотрѣнія опредѣляются наказомъ. Порядокъ допроса частныхъ лицъ,—свидѣтелей по разсматриваемымъ палатою выборнымъ производствамъ или вызваныхъ комиссіями экспертовъ, тоже къ ея составу не принадлежащихъ, опредѣляется опять таки наказомъ. Наконецъ, по скольку парламенты производятъ такъ называемыя анкеты, обслѣдованія того или другого вопроса, порядокъ производства этихъ анкетъ, всегда затрагивающихъ частныхъ или должностныхъ лицъ, къ составу палаты не принадлежащихъ, опять таки опредѣляется наказомъ палаты [1]).

Словомъ, правила, опредѣляющія порядокъ внутренняго дѣлопроизводства палаты, именно потому, что они опредѣляютъ порядокъ дѣйствій верховнаго установленія страны, и при томъ установленія, входящаго въ соприкосновеніе съ другими государственными учрежденіями, а также и съ частными лицами, создаютъ рядъ юридическихъ нормъ, съ которыми должны считаться, и которымъ при случаѣ должны подчиняться и эти учрежденія, и частныя лица.

III. Согласно общимъ началамъ современнаго конституціоннаго права, и Учр. Гос. Думы (ст. 62), и Учр. Гос. Совѣта (ст. 60) предоставляютъ опредѣленіе «подробностей внутренняго распорядка» и Думы, и Гос. Совѣта наказамъ, издаваемымъ каждымъ изъ этихъ установленій.

---

[1]) Особенное значеніе наказъ получаетъ въ тѣхъ палатахъ, которыя пріобрѣли значительное вліяніе на ходъ работы административныхъ учрежденій. Таковы напр. комиссіи палаты депутатовъ Сѣв.-Американскаго конгресса, фактически нерѣдко подавляющія всякую самостоятельность министерствъ: и компетенція, и порядокъ дѣйствія этихъ комиссій опредѣляются всецѣло наказомъ палаты.

Особенностью нашего законодательства является постановленіе, что эти наказы публикуются во всеобщее свѣдѣніе черезъ Пр. Сенатъ (тѣ же статьи). Смыслъ и значеніе этого постановленія довольно странны и спорны. Прежде всего наказъ не нуждается въ опубликованіи во всеобщее свѣдѣніе: онъ примѣняется данною палатою и тѣми, кто имѣютъ съ нею дѣло. Это вполнѣ опредѣленныя лица: министры, вызванныя палатою частныя лица (эксперты, свидѣтели выборнаго производства). Кромѣ того, вообще все происходящее въ палатахъ, всѣ принимаемыя ими постановленія публикуются во всеобщее свѣдѣніе въ стенографическихъ отчетахъ палаты, и особаго опубликованія черезъ Пр. Сенатъ по существу дѣла не требуется.

И по существу дѣла, и по точному постановленію закона наказъ приводится въ дѣйствіе не со времени его распубликованія, а со времени его составленія. Въ этомъ существенное отличіе наказовъ отъ законовъ, которые, по ст. 91 Осн. Зак., «прежде обнародованія въ исполненіе не приводятся». Возможность приведенія въ дѣйствіе наказа непосредственно по его составленіи, не дожидаясь опубликованія, вытекаетъ изъ того, что если Дума или Гос. Совѣтъ признаютъ, что для даннаго дѣла цѣлесообразнымъ и законнымъ является такой то порядокъ его разрѣшенія, то они не обязаны разрѣшать это дѣло въ какомъ либо иномъ порядкѣ, признаваемомъ ими незаконнымъ и нецѣлесообразнымъ, пока Сенатъ не распубликуетъ принятаго постановленія наказа. По буквѣ закона тоже получается, что вступленіе наказа въ силу связывается съ моментомъ принятія его Думою, а не съ моментомъ распубликованія: въ ст. 55 Выс. утв. 18 сент. 1904 г. правилъ говорится, что выборы предсѣдателя Думы производятся на тѣхъ же основаніяхъ, какія установлены для избранія членовъ Думы статьею 55 Пол. о Выб. (6 авг. 1904 г.) «впредь до с о с т а в л е н і я Гос. Думою наказа о внутреннемъ въ ней распорядкѣ». Такимъ образомъ опубликованіе наказовъ въ глазахъ самого закона не имѣетъ значенія для дѣйствительности и обязательности составленнаго наказа.

Но съ другой стороны, это требованіе публикаціи, установленное нашимъ закономъ въ отступленіе объ общихъ началъ конституціоннаго права, какъ почти всѣ излишнія постановленія законовъ, создаетъ почву для существенныхъ недоразумѣній. Во первыхъ, возникаетъ вопросъ, какова роль Сената при этомъ опубликованіи: долженъ ли онъ ограничиться печатаніемъ текста, ему сообщеннаго Гос. Совѣтомъ или Думою, или же можетъ войти въ разсмотрѣніе соотвѣтствія этого текста закону? Во вторыхъ, возникаетъ вопросъ, какъ быть въ томъ случаѣ если Пр. Сенатъ откажется распубликовывать препровожденный, ему наказъ, находя въ какихъ либо его статьяхъ противорѣчіе съ закономъ? По отношенію къ тѣмъ наказамъ Гос. Совѣта и Гос. Думы, которые были препровождены Сенату въ 1906 и 1907 гг., Сенатъ призналъ себя въ правѣ войти въ разсмотрѣніе ихъ законности и, найдя постановленія, по его мнѣнію съ закономъ не согласныя, призналъ эти наказы Думы (опр. 12 іюня 1906 г.) и Гос. Совѣта (опредѣленіе 14 марта 1907 г.) не подлежащими опубликованію.

Образъ дѣйствія Сената долженъ быть признанъ несомнѣнно противозаконнымъ. Согласно ст. 92 Осн. Зак., «законодательныя

постановленія не подлежатъ обнародованію, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ положеніямъ сихъ Осн. Законовъ». Это постановленіе даетъ Пр. Сенату право входить въ разсмотрѣніе вопроса о правильности изданія законовъ. Но это постановленіе не можетъ примѣняться къ наказамъ, ибо наказъ не законъ. И самъ сенатъ въ указанныхъ своихъ опредѣленіяхъ на эту статью Осн. Зак. не ссылается. Сенатъ обосновываетъ свое право контроля на статьяхъ 2, 19 (п. I) Учр. Сената и ст. 62 Учр. Гос. Думы. Ст. 62 Учр. Гос. Думы говоритъ только, что наказъ Сенатомъ публикуется, и къ праву провѣрки законности наказа никакого отношенія не имѣетъ. Статья 19-ая п. I Учр. Пр. Сен. говоритъ о распубликованіи законовъ и указовъ, изданныхъ Государемъ въ порядкѣ верховнаго управленія, и, слѣдовательно, никакого отношенія ни къ опубликованію наказовъ, ни тѣмъ болѣе къ провѣркѣ ихъ законности тоже не имѣетъ. Ст. 2-ая Учр. Пр. Сената говоритъ, что «Пр. Сенату принадлежитъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія. Посему онъ, какъ хранитель законовъ, печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія...». Но изданіе наказа Думою или Гос. Совѣтомъ не есть ни актъ исполненія или управленія, ни актъ правосудія. Уже по этому одному подведеніе наказовъ подъ эту статью представляется явно неправильнымъ.

Неправильность эта становится особенно очевидною, если принять во вниманіе ст. 1 Учр. Пр. Сената: «Пр. Сенатъ есть верховное мѣсто, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи, кромѣ высшихъ государственныхъ установленій и тѣхъ, кои особеннымъ закономъ именно изъяты отъ сей зависимости». Государственная Дума и Гос. Совѣтъ не относятся къ учрежденіямъ, дѣйствующимъ въ порядкѣ суда, управленія и исполненія: это учрежденія законодательныя, въ ст. 1 Учр. Пр. Сената вовсе не предусмотрѣнныя. Засимъ, изъ подчиненія Сенату изъяты не только тѣ учрежденія, относительно которыхъ это особенно въ законѣ установлено, но и вообще «высшія государственныя установленія». А уже если какія либо установленія могутъ быть признаны высшими государственными установленіями, то конечно прежде всего Гос. Совѣтъ и Гос. Дума. Такимъ образомъ по точному смыслу закона за Сенатомъ ни въ коемъ случаѣ не можетъ быть признано право провѣрки правильности и законности наказовъ, составленныхъ для себя Гос. Думою или Гос. Совѣтомъ.

Но на дѣлѣ Сенатъ входилъ въ разсмотрѣніе вопроса о законности препровожденныхъ къ нему наказовъ и, какъ мы видѣли, подъ предлогомъ ихъ незаконности отказывался ихъ распубликовывать. Къ какимъ юридическимъ послѣдствіямъ ведетъ такой отказъ? Если Сенатъ присваиваетъ себѣ не принадлежащую ему по закону роль контролера надъ Гос. Думою и Гос. Совѣтомъ и отказывается распубликовывать ихъ наказы, то ни Дума, ни Гос. Совѣтъ очевидно не могутъ быть стѣснены въ дальнѣйшемъ примѣненіи нераспубликованнаго наказа, ибо, какъ это указывалось выше, и по закону, и по существу дѣла наказъ примѣняется съ того времени, какъ онъ составленъ, а не съ того времени, какъ онъ распубликованъ. Такъ какъ опубликованіе ничего къ дѣйствительности наказа не прибавляетъ, то и отсутствіе опубли-

кованія ничего отъ наказа не убавляетъ. И неопубликованный Сенатомъ наказъ второй Думы можетъ точно такъ же примѣняться третьей Думою, какъ еслибы онъ былъ опубликованъ, равно какъ и опубликованіе наказа не препятствовало бы тому, чтобы Дума въ любой день отступила отъ опубликованнаго правила и начала примѣнять какое либо другое, признанное ею болѣе цѣлесообразнымъ. Строго говоря, отказъ Сената въ распубликованіи наказа можетъ имѣть только то послѣдствіе, что публика познакомится съ содержаніемъ этого наказа не изъ собранія Узаконеній и Распоряженій Правительства, а изъ стенографическихъ отчетовъ Думы и изъ частныхъ изданій.

Въ дѣйствительности Гос. Совѣтъ подчинился указаніямъ Сената и внесъ въ свой первоначальный наказъ тѣ измѣненія, которыя признавалъ нужными Пр. Сенатъ, Гос. Дума этого не сдѣлала [1]).

IV. Особымъ источникомъ правилъ парламентскаго дѣлопроизводства, и при томъ источникомъ, имѣющимъ огромное практическое значеніе, являются такъ называемые прецеденты. Подъ этимъ понимаютъ тѣ или иныя резолюціи, принятыя данною палатою по тому или иному частному случаю, или даже просто тотъ фактъ, что въ такомъ то случаѣ палата поступила такъ то.

Прецедентное право по существу своему приближается къ праву обычному, но отличается отъ него тѣмъ, что обычай создается рядомъ повторныхъ тождественныхъ дѣйствій, тогда какъ прецедентъ создается и однократнымъ дѣйствіемъ. Напримѣръ, если данная палата разъ протестовала противъ чтенія рѣчи по тетрадкѣ, то и въ случаѣ возобновленія подобной попытки какимъ либо другимъ членомъ она очевидно будетъ считать себя вынужденною и этому второму члену предъявить то же требованіе [2]).

## § 2. Конституированіе палатъ.

Парламентъ, какъ и всякое учрежденіе, можетъ функціонировать только при условіи извѣстной его организаціи: онъ нуждается въ предсѣдателѣ, который бы руководилъ преніями, нуждается въ помѣщеніи, а слѣдовательно и въ лицѣ, которое вѣдало бы хозяйственною частью; нужно, чтобы кто либо велъ протоколы и т. д. Въ виду особой важности дѣлъ, разрѣшаемыхъ парламентомъ, правила, опредѣляющія его внутреннюю организацію, представляютъ громадное практическое значеніе.

Тѣ дѣйствія, путемъ которыхъ совокупность новоизбранныхъ или собравшихся послѣ закрытія сессіи депутатовъ образуетъ

---

[1]) Опредѣленіе Пр. Сената 12 іюня 1906 г. по вопросу о наказѣ напечатано у С. А. Муромцева, стр. 27—28.—Опредѣленіе 14 марта 1907 г. по поводу наказа Гос. Совѣта напечатано у Д. Д. Гримма, Нѣсколько словъ по поводу отказа Пр. Сената въ распубликованіи наказа Гос. Совѣта (Право, 1907 г. № 22),—гдѣ вообще этотъ вопросъ подвергся весьма подробной разработкѣ.—Ср. также Пиленко, стр. 5—9. См. ниже, стр. 382—384.

[2]) Практика дѣлопроизводства Гос. Думы сведена А. А. Пиленко въ брошюрѣ „Русскіе парламентскіе прецеденты“, выпускъ I, 1907 и вып. II, 1908 г.—и въ рядѣ статей подъ тѣмъ же заглавіемъ, помѣщенныхъ въ газетѣ Право въ 1907—1908 гг.

организованное цѣлое, называются конституированіемъ палаты. Это конституированіе палаты состоитъ въ замѣщеніи должностей, которыя во всѣхъ парламентахъ приблизительно тѣ же: предсѣдателя (и его товарищей), секретарей (съ помощниками), приставовъ, а также въ образованіи положенныхъ по закону (или наказу) отдѣловъ и комиссій.

Должности предсѣдателей палатъ парламента въ началѣ XIX вѣка нерѣдко замѣщались по королевскому назначенію. Эта система, основанная на извѣстномъ недовѣріи къ народному представительству, уже по этому одному способна скорѣе обострить отношенія правительства и парламента, чѣмъ улучшить ихъ. Что самое существенное, должность президента такого многолюднаго собранія, какимъ являются парламенты, требуетъ громаднаго моральнаго авторитета въ глазахъ самой палаты, иначе предсѣдатель никогда не будетъ въ состояніи руководить палатою. А само собою разумѣется, что предсѣдатель, самою же палатою избранный, всегда будетъ пользоваться въ ней бо́льшимъ авторитетомъ, чѣмъ предсѣдатель, навязанный правительствомъ. Въ настоящее время предсѣдатели нижней палаты почти повсемѣстно [1]) избираются самою палатою. Предсѣдатели верхней палаты нерѣдко и теперь все еще назначаются королемъ [2]). Верхнія палаты вообще живутъ въ согласіи съ правительствомъ, политическія ихъ поползновенія (въ особенности у палатъ назначенныхъ и наслѣдственныхъ) не велики, и потому предсѣдатель, назначенный королемъ, враждебнаго отношенія палаты встрѣтить не можетъ.

Въ Россіи, согласно этому общему правилу, предсѣдатель Гос. Думы избирается ею самою (Учр. Гос. Думы, ст. 9), предсѣдатель Гос. Совѣта назначается Государемъ (Учр. Гос. Сов. ст. 3).

Секретарь, или обыкновенно секретари палаты по общему правилу, почти не знающему исключеній, избираются палатою изъ своего состава, равно какъ и квесторы, несущіе хозяйственныя обязанности.

Предсѣдатель (съ вице-предсѣдателями), секретари (съ помощниками) и квесторы образуютъ такъ называемое «бюро» палаты, являющееся въ составѣ палаты особымъ установленіемъ, вѣдающимъ нѣкоторыя хозяйственныя и распорядительныя дѣла.

Обыкновенно палата, только что собравшаяся послѣ выборовъ, не сразу приступаетъ къ выборамъ окончательнаго бюро, но въ палатѣ смѣняются три послѣдовательныхъ бюро: первоначальное, временное и окончательное. Во французской палатѣ депутатовъ въ началѣ каждой легислатуры первое засѣданіе открывается подъ предсѣдательствомъ старѣйшаго по возрасту члена палаты, обязанности секретарей исполняютъ 6 младшихъ по возрасту членовъ палаты. Они образуютъ первоначальное бюро. При немъ палата приступаетъ къ выбору временнаго бюро: предсѣдателя и двухъ вице-предсѣдателей. Послѣ избранія временнаго бюро палата приступаетъ къ провѣркѣ полномочій чле-

---

[1]) Кромѣ Англіи, гдѣ исключеніе только формальное, Швеціи и нѣкоторыхъ мелкихъ германскихъ государствъ.

[2]) Англія, Швеція, Нидерланды, Португалія, Италія, Венгрія, Вюртембергъ, Баварія, Баденъ, Гессенъ.

новъ, что можетъ тянуться нѣсколько дней, и когда провѣрены полномочія большинства членовъ, т. е. половины ихъ плюсъ 1, то палата приступаетъ къ выбору постояннаго бюро: предсѣдателя, 4-хъ вице-предсѣдателей, 8 секретарей и 3 квесторовъ. До выбора постояннаго бюро палата ни къ какимъ работамъ не приступаетъ, и никакихъ предложеній въ нее не вносится. Временное бюро избирается только въ первую сессію легислатуры, когда полномочія членовъ палаты не провѣрены, и сами члены другъ съ другомъ еще не знакомы. Въ послѣдующія сессіи той же легислатуры, когда полномочія депутатовъ уже провѣрены, и когда возможные кандидаты уже выяснились въ предыдущія сессіи, подъ предсѣдательствомъ первоначальнаго бюро производятся непосредственно выборы бюро постояннаго (наказъ фр. пал. депутатовъ, ст. 1, 2 и 7). Эти правила съ тѣми или иными несущественными измѣненіями приняты почти во всѣхъ современныхъ государствахъ [1]).

Въ Россіи порядокъ совершенно иной, оставшійся еще отъ того времени, когда Дума предполагалась учрежденіемъ законосовѣщательнымъ. Ни временнаго, ни первоначальнаго бюро нѣтъ. Въ день первоначальнаго созыва Думы засѣданіе ея должно было открыться лицомъ, на то уполномоченнымъ Высочайшей властью, и по прочтеніи торжественнаго обѣщанія, установленнаго для членовъ Думы, они немедленно должны были приступить къ выбору предсѣдателя (окончательнаго). Предсѣдатель долженъ былъ повергнуть на Высочайшее благовоззрѣніе объ открытіи занятій Думы. Послѣ этого Дума должна была выбрать остальныхъ членовъ своего бюро [2]).

Сила этихъ правилъ въ примѣненіи къ Думамъ второго и послѣдующаго созывовъ подлежитъ большому сомнѣнію. Ст. 51 закона 18 сент. 1905 года устанавливаетъ правила для «первоначальнаго созыва» Думы; этимъ днемъ естественно считать только 27 апр. 1906 г., ибо нельзя признавать напр. 1 ноября 1907 г. днемъ первоначальнаго созыва Гос. Думы. Если это такъ, то разсматриваемыя правила носятъ характеръ правилъ, установленныхъ для одного опредѣленнаго случая. Повидимому ихъ понимало такъ и правительство, по крайней мѣрѣ въ Сводъ Законовъ, въ Учр. Гос. Думы, изданное уже послѣ созыва Первой Думы и потому примѣнимое (въ статьяхъ о созывѣ) къ Думамъ послѣдующимъ, постановленія ст. 51—53 закона 18 сент. 1905 г. включены не были. Это же толкованіе было высказано въ первой Думѣ депутатомъ М. Я. Острогорскимъ и не вызвало никакихъ возраженій со стороны правительства [3]), и, согласно этому, въ Наказѣ, принятомъ первою Думою, заключалось постановленіе, заимствованное изъ общаго конституціоннаго права Запада о предсѣдательствованіи въ первомъ засѣданіи новой легислатуры

---

[1]) Въ Пруссіи временное бюро избирается въ первую сессію легислатуры не на срокъ провѣрки полномочій большинства членовъ палаты представителей, но на 4 недѣли (наказъ ст. 11), что цѣлесообразно въ виду того, что если протестовъ противъ выборовъ нѣтъ, то провѣрка полномочій можетъ пройти на столько скоро, что депутаты еще не успѣютъ осмотрѣться и намѣтить кандидатовъ.

[2]) Правила о Приведеніи въ дѣйствіе Учр. Гос. Думы и Пол. о Выб. 18 сент. 1905 г. ст. 51—53.

[3]) Пиленко, стр. 9; Муромцевъ, стр. 7.

старѣйшаго по возрасту (Наказъ, ст. 1). При разсмотрѣніи этого Наказа Пр. Сенатъ, опредѣленіемъ 12 іюня 1906 г., нашелъ, что въ ст. 1 несогласія съ закономъ не содержится. При такихъ условіяхъ вопросъ о томъ, что ст. 51 закона 18 сент. 1905 г. объ открытіи засѣданій Думы лицомъ, назначеннымъ Выс. властью, уже утратила силу, долженъ былъ бы быть признанъ окончательно разрѣшеннымъ въ отрицательномъ смыслѣ. Тѣмъ не менѣе и вторая, и третья Думы были открыты не подъ предсѣдательствомъ старѣйшаго по возрасту, но лицомъ, на то спеціально уполномоченнымъ Верховною Властью.

Порядокъ избранія бюро Думы, который былъ установленъ правилами 18 сент. 1905 г., и который фактически примѣнялся и второю, и третьею Думою, долженъ быть признанъ въ высокой мѣрѣ нецѣлесообразнымъ: согласно этимъ правиламъ, окончательное бюро избирается въ такой моментъ, когда члены Думы еще не сговорились между собою, мало другъ друга знаютъ, когда физіономія многихъ членовъ еще не выяснилась, группы еще не всѣ кристализовались, когда не весь составъ можетъ быть на лицо или даже извѣстенъ, и пароксизмъ партійной борьбы, обострившейся на выборахъ, еще не улегся. И если нѣтъ лицъ, на которыхъ заранѣе остановилось общественное мнѣніе всей страны, то выборы въ такой обстановкѣ всецѣло зависятъ отъ закулисныхъ соглашеній и отъ рѣшительности иногда небольшой кучки людей.

Постановленія Наказа Думы по этому вопросу гораздо цѣлесообразнѣе: по ст. 18-ой выборы Предсѣдателя, его товарищей и секретаря съ товарищами производятся послѣ того, какъ провѣрена правильность избранія абсолютнаго большинства членовъ Думы [1]).

Вопросъ, на какой срокъ избирается окончательное бюро, въ разныхъ странахъ разрѣшается различно. Въ Англіи спикеръ избирается на всю легислатуру. Обычнымъ правиломъ являются выборы бюро на одну лишь сессію [2]). Во Франціи бюро палаты депутатовъ избирается до слѣдующей очередной сессіи, т. е. остается въ должности и на чрезвычайную сессію, если парламентъ на нее созывается [3]). У насъ по разсматриваемому вопросу существуютъ своеобразныя правила: Предсѣдатель Думы и его два товарища избираются на годъ (Учр. Гос. Думы, ст. 9), а секретарь и его товарищи на 5 лѣтъ (ст. 24). Избраніе предсѣдателя на годъ представляется чѣмъ то совершенно несообразнымъ: годовой срокъ можетъ истечь и до начала слѣдующей сессіи, можетъ придтись и въ серединѣ ея. Предсѣдатель Думы избранъ въ началѣ ноября, а слѣдующая сессія можетъ быть созвана и въ декабрѣ слѣдующаго года, и въ октябрѣ. Если она созвана въ декабрѣ, то срокъ предсѣдательскихъ полномочій истекъ, и не извѣстно, кому открывать новую сессію, ибо законъ случая отсутствія предсѣдателя не предвидитъ. Если же сессія начинается съ октября, то получается то положеніе, что сессія,

---

[1]) Эта статья Наказа тоже признана Сенатомъ не содержащею въ себѣ ничего противнаго законамъ.

[2]) Наказъ прусской пал. деп., ст. 11; наказъ герм. рейхстага, ст. 11; Италія (пал. деп., наказъ, ст. 1), Бельгія (пал. деп., наказъ, ст. 11, сенатъ, наказъ, ст. 11).

[3]) Наказъ франц. пал. депутатовъ, ст. 10.

для чего то начавшись со старымъ предсѣдателемъ, смѣнитъ его въ серединѣ сессіи. Календарный годъ вообще не есть единица, съ которой связаны сессіи, и потому календарнымъ годомъ нельзя опредѣлять сроки полномочій должностныхъ лицъ палаты. Правило объ избраніи секретарей на пять лѣтъ столь же нераціонально, но съ другой точки зрѣнія: выборы эти должны быть произведены въ самомъ началѣ, въ первый или второй день только что выбранной Думы, когда (какъ это указывалось выше) Дума совершенно неспособна произвести правильные и цѣлесообразные выборы. И къ этому времени нельзя пріурочивать выборы обязательно на все пятилѣтіе Думы.

Почти во всѣхъ палатахъ въ составъ бюро входятъ, помимо предсѣдателя и секретарей съ товарищами, еще и квесторы, числомъ 1—3 [1]). Обязанности ихъ сводятся къ тому, что они вѣдаютъ хозяйственную часть палаты, надзираютъ за порядкомъ засѣданій, за всѣми служащими (кромѣ канцеляріи). Квесторы по общему правилу принадлежатъ къ составу палаты и или избираются ею [2]), или же назначаются предсѣдателемъ [3]). У насъ должности квестора или ей соотвѣтствующей ни Учр. Гос. Думы, ни Наказъ въ принятыхъ частяхъ не знаютъ.

Самые выборы производятся всегда [4]) закрытою подачею голосовъ, какъ это вообще принято относительно всѣхъ вообще вопросовъ личнаго характера, при чемъ при первой баллотировкѣ требуется абсолютное большинство голосовъ, а при второй (по Наказу Гос. Думы, ст. 20) или при третьей (по наказамъ нѣкоторыхъ палатъ) признается достаточнымъ и относительнаго большинства.

Кромѣ этихъ должностныхъ лицъ, входящихъ въ составъ бюро, есть въ каждой палатѣ еще цѣлый рядъ должностныхъ лицъ, не принадлежащихъ къ составу самой палаты и служащихъ по назначенію. Таковы прежде всего пристава, наблюдающіе за порядкомъ палаты, совершающіе исполнительныя дѣйствія по поддержанію порядка въ палатѣ и приводящіе вообще въ исполненіе приказанія предсѣдателя. Затѣмъ библіотекари, чины канцеляріи, служащіе по найму, и т. д.

## § 3. Комитеты палаты, ея отдѣлы и комиссіи.

I. Главная работа парламентовъ происходитъ въ общемъ собраніи ихъ членовъ. Но помимо этой формы работы существуютъ и другія, а именно комитеты, отдѣлы и комиссіи каждой палаты. Подъ комитетами обыкновенно разумѣютъ такія присутствія палаты, въ которыя входятъ всѣ ея члены, но которыя отличаются отъ общаго собранія палаты принятыми формами и

---

[1]) Въ Пруссіи, въ палатѣ господъ 1, въ германскомъ рейхстагѣ, въ прусской палатѣ представителей, въ австрійской палатѣ представителей, въ бельгійской палатѣ депутатовъ по 2; во Франціи и въ Сенатѣ, и въ Палатѣ Депутатовъ по 3.

[2]) Германскій рейхстагъ, Прусскія палаты.

[3]) Австрійская палата депутатовъ, обѣ французскія и обѣ бельгійскія палаты, греческая палата.

[4]) Кромѣ спикера палаты общинъ и всего бюро палаты представителей Сѣв. Ам. Соед. Штатовъ (наказъ, правило II, пунктъ 1).

пріемами разсмотрѣнія дѣлъ. Подъ отдѣлами обыкновенно разумѣютъ такія присутствія, которыя образуются путемъ распредѣленія всего наличнаго состава палаты поровну между опредѣленнымъ, для данной палаты навсегда установленнымъ числомъ присутствій. Подъ комиссіями—присутствія, образуемыя по выбору палаты (или отдѣловъ) изъ того или иного числа членовъ.

II. Комитетъ (или «комитетъ всей палаты») есть такая форма подготовки дѣлъ, которая получила особое развитіе въ англійскомъ правѣ. На континентѣ эта форма не употребляется, и о комитетѣ палаты говорятъ только въ томъ случаѣ, если палата образуетъ тайное засѣданіе. Это засѣданіе при закрытыхъ дверяхъ обыкновенно называется «секретнымъ комитетомъ палаты». Въ Англіи комитетъ всей палаты является самымъ существеннымъ подготовительнымъ органомъ, по крайней мѣрѣ для публичныхъ биллей. Эта форма разсмотрѣнія дѣлъ возникла въ концѣ XIV в., и возникновеніе ея обусловливалось необходимостью установить для детальной разработки дѣлъ форму дѣлопроизводства палаты менѣе громоздкую и менѣе стѣснительную, чѣмъ та форма, которая принята въ засѣданіяхъ самой палаты. По существу своего дѣлопроизводства комитетъ всей палаты отличается отъ самой палаты тѣмъ, что въ немъ по одному и тому же вопросу каждый членъ палаты можетъ говорить болѣе одного раза, чего въ засѣданіи самой палаты не допускается, вопросъ о прекращеніи сужденій не можетъ быть поставленъ, и т. п. По своему составу комитетъ всей палаты отъ нея самой не отличается: это все тѣ же самыя лица и въ томъ же личномъ составѣ. Отличіе только въ предсѣдателѣ: имъ является не спикеръ, предсѣдатель палаты общинъ, но особое выборное лицо, такъ называемый черменъ.

По постановленію палаты любое дѣло въ любой стадіи производства можетъ быть передано на разсмотрѣніе комитета, и палата въ любой моментъ можетъ преобразоваться въ комитетъ. Но на дѣлѣ для засѣданій комитета заранѣе назначаются опредѣленные дни. На разсмотрѣніе комитета обязательно передаются всѣ дѣла финансоваго характера, а также (послѣ второго чтенія) и всѣ публичные билли сколько нибудь существеннаго значенія.

Разсмотрѣніе дѣла комитетомъ заканчивается предложеніемъ, не угодно ли комитету сдѣлать докладъ палатѣ, и въ случаѣ утвердительнаго отвѣта на этотъ вопросъ спикеръ снова занимаетъ свое мѣсто, и черменъ дѣлаетъ палатѣ докладъ о томъ, къ чему пришелъ комитетъ. Въ палатѣ общинъ центръ тяжести всей подготовительной работы лежитъ именно на комитетѣ всей палаты [1]).

III. Отдѣлы [2]) образуются путемъ жребія [3]), при чемъ каждый членъ палаты обязательно входитъ въ составъ какого либо

---

[1]) Redlich, Engl. Parlamentarismus 443 — 469. — Hatschek, томъ I стр. 408—417.

[2]) Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ и наказахъ они называются «бюро», но такъ какъ это же выраженіе употребляется и для обозначенія совокупности должностныхъ лицъ палаты, то во избѣжаніе недоразумѣній мы будемъ употреблять русскій терминъ «отдѣлъ». Иногда они называются «секціями» (Бельгія). Распредѣленія палатъ на отдѣлы вовсе не существуетъ въ англійскомъ парламентѣ.

[3]) Иногда распредѣленіе членовъ по отдѣламъ производится президентомъ палаты; напр. въ прусской палатѣ господъ.

отдѣла, и число членовъ во всѣхъ отдѣлахъ равно; если отъ дѣленія числа членовъ палаты на число отдѣловъ получается остатокъ, то онъ опять таки по жребію распредѣляется между отдѣлами [1]). Распредѣленіе членовъ между отдѣлами происходитъ или ежемѣсячно [2]), или каждые два мѣсяца [3]), или наконецъ на неопредѣленное время (т. е. максимумъ на всю сессію), пока извѣстное число членовъ палаты не потребуетъ перераспредѣленія членовъ по отдѣламъ [4]). Каждый отдѣлъ самъ конституируется, т. е. избираетъ своего предсѣдателя и секретаря.

Цѣль этого распредѣленія членовъ по отдѣламъ состоитъ въ образованіи такихъ органовъ, въ которыхъ не сказывался бы партійный составъ членовъ, или по крайней мѣрѣ въ выборѣ которыхъ партійныя соображенія не играли бы рѣшающей роли. Въ парламентской работѣ отдѣлы исполняютъ слѣдующія функціи: 1) они производятъ работу по предварительной провѣркѣ полномочій членовъ палаты, 2) въ нихъ производится предварительное обсужденіе законопроектовъ, 3) отдѣлами избираются члены комиссій.

1) Въ дѣлѣ провѣрки депутатскихъ полномочій отдѣлы являются лишь подготовительной инстанціей, составляющей мотивированный докладъ палатѣ о правильности или неправильности выборовъ.

2) По общему правилу законопроекты поступаютъ въ отдѣлы въ томъ случаѣ, если они не направлены палатою въ спеціальную или въ одну изъ существующихъ комиссій. Обсужденіе законопроекта въ отдѣлѣ имѣетъ тотъ смыслъ, что палата, распадающаяся на нѣсколько отдѣловъ, предоставляетъ такимъ образомъ безъ особой потери времени высказаться многимъ членамъ, и авторы проекта, или лица, его поддерживающія, могутъ одновременно его развивать и обосновывать, отражая тѣ возраженія, которыя возникаютъ у разныхъ членовъ палаты. Обсужденіе въ отдѣлахъ является средствомъ именно ознакомленія съ проектомъ, который тутъ никакому голосованію не подвергается. Обыкновенно обсужденіе законопроекта въ отдѣлѣ заканчивается избраніемъ докладчика [5]); докладчики, избранные всѣми отдѣлами, образуютъ комиссію (или въ бельгійской палатѣ депутатовъ «центральный отдѣлъ»), которая разсматриваетъ проектъ, а также высказанныя по поводу него въ отдѣлахъ соображенія, составляетъ о немъ докладъ палатѣ. Надо впрочемъ сказать, что эта форма предварительнаго разсмотрѣнія дѣла въ отдѣлахъ все болѣе и болѣе вытѣсняется, по крайней мѣрѣ относительно всѣхъ сколько нибудь существенныхъ дѣлъ, разсмотрѣніемъ ихъ въ спеціальныхъ комиссіяхъ.

3) Избраніе членовъ комиссій отдѣлами [6]) имѣетъ тотъ смыслъ,

---

[1]) Число отдѣловъ въ разныхъ палатахъ различно. Оно колеблется отъ пяти (итальянскій сенатъ) до 11 (французская палата депутатовъ).

[2]) Французская палата депутатовъ (наказъ, 12) и франц. сенатъ (ст. 11). Бельгійская палата депутатовъ.

[3]) Испанскій сенатъ (наказъ, ст. 65); Италія и сенатъ, и палата депутатовъ (ст. 10).

[4]) Герм. рейхстагъ, гдѣ перераспредѣленіе производится, если того потребуютъ 30 членовъ. Прусская палата представителей.

[5]) Или во франц. палатѣ депутатовъ «комисара».

[6]) Наказы: франц. пал. деп. ст. 19—21, бельгійской палаты деп. ст. 72. Итальянской пал. деп., ст. 66—70.

что въ виду случайнаго распредѣленія членовъ по отдѣламъ, составъ комиссіи не можетъ имѣть строгого партійнаго состава: меньшинство палаты, оказавшись случайно въ большинствѣ въ какомъ либо изъ отдѣловъ, можетъ провести въ комиссію своего представителя. Само собою разумѣется, что стремленіе обезпечить и меньшинству представительство въ комиссіяхъ достигается такимъ путемъ лишь самымъ несовершеннымъ и случайнымъ образомъ.

IV. Подъ комиссіями разумѣютъ особое присутствіе, составленное изъ того или иного числа членовъ палаты, избранныхъ для того, чтобы разсмотрѣть опредѣленный вопросъ или опредѣленную категорію вопросовъ, и для того, чтобы представить палатѣ свой докладъ.

Число членовъ комиссіи весьма разнообразно; оно можетъ падать (хотя и рѣдко) до трехъ или пяти, но обыкновенно равняется числу отдѣловъ палаты или же удвоенному, утроенному числу отдѣловъ, т. е. напр. при 9 отдѣлахъ нормальнымъ числомъ членовъ комиссій будетъ 9, 18 и 27. Это обусловливается тѣмъ, что нормальнымъ способомъ выбора комиссій признается избраніе ихъ отдѣлами. Но, какъ это было уже указано, та цѣль, ради которой избраніе членовъ комиссій возлагается на отдѣлы, а именно обезпеченіе того, чтобы въ комиссію прошли представители не только большинства, но и меньшинства, достигается самымъ случайнымъ образомъ, а случайно можетъ быть и вовсе не достигнута, — если большинство палаты имѣетъ большинство во всѣхъ отдѣлахъ, что практически является наиболѣе вѣроятнымъ случаемъ. Кромѣ того, въ виду того правила, что каждый отдѣлъ избираетъ члена комиссіи изъ своей среды, можетъ получиться, что если два или три члена, спеціально знакомые съ даннымъ вопросомъ, и участіе коихъ въ комиссіи было бы особенно желательно, случайно попали въ одинъ отдѣлъ, и если въ данную комиссію каждый отдѣлъ избираетъ по одному члену, то въ комиссію можетъ попасть только одинъ изъ нихъ, а вмѣсто остальныхъ другими отдѣлами должны быть избраны лица, для комиссіи вполнѣ безполезныя. Поэтому многіе парламенты отступаютъ отъ выборовъ членовъ комиссій въ отдѣлахъ, и, по крайней мѣрѣ по вопросамъ болѣе существеннымъ, члены комиссій или избираются палатою въ общемъ ея собраніи, или фактически намѣчаются междупартійными соглашеніями [1]), при чемъ выборы ихъ, общимъ ли собраніемъ, или отдѣлами, обращаются въ простую формальность [2]).

Комиссіи сами конституируются, т. е. избираютъ изъ своей среды предсѣдателя и секретаря. Кромѣ того, каждою комиссіею избирается докладчикъ, который редактируетъ заключеніе комиссіи по возложенному на ея разсмотрѣніе вопросу или законо-

---

[1]) Въ особенности въ германскомъ рейхстагѣ.

[2]) Въ видѣ исключенія изъ общаго правила можно указать комиссіи, назначаемыя предсѣдателемъ палаты: въ итальянской пал. депутатовъ комиссіи по наказу и по провѣркѣ выборовъ (наказъ, ст. 12). Въ палатѣ представителей въ конгрессѣ Сѣв. Ам. Соед. Штатовъ всѣ комиссіи назначаются ея спикеромъ. Вопросъ о сравнительныхъ достоинствахъ способовъ избранія комиссій былъ подробно разсмотрѣнъ въ первой Думѣ, засѣданіе 29 мая 1906 г. (Стен. Отч., томъ I стр. 746 — 766) и въ докладѣ «комиссіи 19-ти», напечатанномъ у С. А. Муромцева. Внутренній распорядокъ Гос. Думы, ст. 18—21.— Ср. Яшунскій. Выборы комиссій въ Гос. Думѣ. Право 1907 г. №№ 21—22.

проекту, докладываетъ это заключенiе палатѣ и въ случаѣ нужды развиваетъ изложенныя въ докладѣ мысли и ихъ мотивировку. Докладчикъ обыкновенно избирается къ тому времени, когда пренiя по существу въ комиссiи закончились, или по крайней мѣрѣ большинство комиссiи уже опредѣлилось.

Что касается продолжительности полномочiй комиссiи, то по общему правилу комиссiя сохраняетъ свои полномочiя, пока не исполнила возложеннаго на нее порученiя, т. е. пока не представила палатѣ своего доклада. Во всякомъ случаѣ комиссiя считается закрывшеюся и полномочiя ея членовъ исчерпанными съ окончанiемъ той сессiи, когда они избраны [1]). Комиссiи постоянныя, т. е. избранныя для разсмотрѣнiя какихъ либо опредѣленныхъ категорiй вопросовъ, или возобновляются перiодически [2]), или же избираются на всю сессiю.

Засѣданiя комиссiй не публичны, т. е. въ нихъ публика не допускается. Это общее правило, повидимому не имѣющее исключенiй. По вопросу, имѣютъ ли право присутствовать въ комиссiи тѣ члены парламента, которые въ данную комиссiю не выбраны, практика законодательныхъ учрежденiй колеблется: въ нѣкоторыхъ палатахъ эти члены парламента въ комиссiяхъ не присутствуютъ, и исключенiе дѣлается только для автора того предложенiя, которое данною комиссiею разсматривается, причемъ ему предоставляется право быть выслушаннымъ комиссiею [3]). Въ другихъ парламентахъ всѣ члены данной палаты могутъ присутствовать на засѣданiяхъ комиссiй [4]).

Разсмотрѣнiе дѣла въ комиссiи тѣми членами палаты, которые спецiально въ нее избраны обыкновенно потому, что они признаются спецiалистами въ данномъ вопросѣ или же выразителями мнѣнiй той или иной партiи, почти всегда имѣетъ рѣшающее значенiе для даннаго проекта. Палаты естественно склонны считаться съ заключенiемъ ими же избранныхъ лицъ, къ тому же по условiямъ своей работы (менѣе многолюдное собранiе, возможность выслушать болѣе подробныя объясненiя правительства, возможность запросить мнѣнiе какихъ либо авторитетовъ, возможность посвятить пренiямъ большее время) находящихся въ гораздо болѣе благопрiятныхъ условiяхъ, чѣмъ вся палата въ ея цѣломъ. Поэтому во многихъ парламентахъ (въ особенности въ Сѣв. Ам. Соед. Штатахъ и во Францiи) наблюдается извѣстное подавленiе палаты комиссiями: работа палаты имѣетъ тенденцiю свестись къ выслушанiю и къ одобренiю докладовъ спецiальныхъ комиссiй. Это конечно является великимъ зломъ: дѣла оказываются разрѣшенными небольшою кучкою людей, и, что самое существенное, людей безотвѣтственныхъ передъ общественнымъ мнѣнiемъ страны (ибо засѣданiя комис-

---

[1]) Во Францiи и въ сенатѣ, и въ палатѣ депутатовъ признается, что комиссiя не прекащается съ окончанiемъ сессiи, пока не представила своего доклада.

[2]) Каждый мѣсяцъ, каждые два мѣсяца и т. д. въ зависимости отъ того, въ какiе сроки въ данной палатѣ происходитъ перераспредѣленiе ея членовъ по отдѣламъ.

[3]) Францiя, наказъ Сената, ст. 27; наказъ палаты депутатовъ, ст. 35.

[4]) Въ Англiи принято, чтобы члены парламента, не принадлежащiе къ составу комиссiи, удалялись изъ нея, когда она приступаетъ къ пренiямъ. Редлихъ, Парл., стр. 460.

сій не публичны, и что тамъ дѣлается и говорится, никому неизвѣстно), и безотвѣтственныхъ морально и юридически, ибо заключеніе комиссіи само по себѣ силы не имѣетъ, и каждое дѣло формально разрѣшается голосованіемъ всей палаты, которая конечно имѣетъ право и не принять заключенія комиссіи [1]).

Комиссіи играютъ сравнительно меньшую роль въ тѣхъ парламентахъ, въ которыхъ дѣла сдаются въ комиссіи уже послѣ того, какъ подверглись обсужденію по существу (послѣ общихъ преній). Въ такомъ случаѣ на долю комиссій остается лишь разработка деталей [2]).

Въ государствахъ съ особенно сильнымъ авторитетомъ правительства ему обыкновенно удается перенести тяжесть работъ на общее собраніе палатъ и умалить значеніе комиссій, или даже вовсе устранить ихъ изъ числа обязательныхъ стадій разсмотрѣнія законопроектовъ: какъ ни великъ авторитетъ правительства, но значеніе самою же палатою избранной комиссіи въ ея глазахъ всегда выше, и поправки, предлагаемыя комиссіями, всегда имѣютъ шансы пройти, несмотря на сопротивленіе министерства [3]).

Очевидная партійность выборовъ общимъ собраніемъ палаты и случайный исходъ выборовъ, производимыхъ отдѣлами, въ связи съ необходимостью для палаты во всестороннемъ освѣщеніи вопросовъ комиссіями, заставляетъ въ настоящее время прибѣгать при выборѣ комиссій къ пропорціональному представительству [4]), обыкновенно къ такъ называемому «ограниченному голосованію». Оно состоитъ въ томъ, что напр. при выборѣ комиссіи изъ 15-ти членовъ каждый членъ палаты можетъ писать на избирательной запискѣ только 5 именъ [5]). Если мы предположимъ въ палатѣ 300 членовъ, то на всѣхъ 15 членовъ комиссіи это составитъ 1.500 голосовъ, или на одного 100, т. е. другими словами, всѣмъ, получившимъ при выборахъ сто голосовъ или болѣе, участіе въ комиссіи обезпечено. Такимъ образомъ группа въ 100 членовъ можетъ, сговорившись, провести въ комиссію 5 своихъ членовъ, тогда какъ та же группа при обыкновенной системѣ выборовъ не получила бы ни одного мѣста, оставшись въ меньшинствѣ (100 противъ 200).

V. По учр. Гос. Думы, ст. 5, Дума можетъ «для предварительной разработки подлежащихъ ея разсмотрѣнію дѣлъ, образовывать изъ своей среды отдѣлы и комиссіи», при чемъ, согласно ст. 6, «число отдѣловъ и комиссій и ихъ составъ, а также предмѣты вѣдомства устанавливаются Гос. Думою».

---

1) Впрочемъ, есть парламенты, гдѣ установившіяся традиціи не позволяютъ комиссіямъ узурпировать власть, и гдѣ онѣ ограничиваются изученіемъ внесенныхъ законопроектовъ и предварительною ихъ разработкою. Таково, напр., положеніе вещей въ Бельгіи.

2) Таково положеніе дѣлъ въ Испаніи.

3) Такъ обстоитъ дѣло въ большинствѣ германскихъ государствъ и даже въ имперскомъ рейхстагѣ. Если тамъ какой либо проектъ, кромѣ развѣ особенно крупныхъ, сдается въ комиссію, то это обыкновенно уже служитъ доказательствомъ того, что палата несочувственно относится къ данному проекту.

4) Пропорціональные выборы предписаны для всѣхъ комиссій въ датскомъ ригсдагѣ.

5) Эта система принята напр. по отношенію къ нѣкоторымъ комиссіямъ въ испанской палатѣ депутатовъ; наказъ, ст. 18.

Согласно Наказу Думы (ст. 2), въ Думѣ образуется 11 отдѣловъ, при чемъ члены Думы распредѣляются между ними по жребію (ст. 26). На отдѣлы Наказъ возлагаетъ 1) провѣрку выборовъ (ст. 3 и 28) и 2) избраніе комиссій (ст. 29), а также предусматриваетъ разсмотрѣніе отдѣлами и другихъ дѣлъ по постановленію Думы (ст. 28). Но ни принятыми Думою статьями Наказа, ни практикою двухъ первыхъ Думъ не установлено передачи законопроектовъ на предварительное разсмотрѣніе отдѣловъ. Конституированіе отдѣловъ предоставлено имъ самимъ (ст. 27). Отличительною особенностью нашихъ отдѣловъ является избраніе ихъ на всю сессію (ст. 26), а не на мѣсячный или двухмѣсячный срокъ, при чемъ Наказъ не предусматриваетъ возможности перетасовки членовъ Думы заново по требованію опредѣленнаго числа членовъ Думы. Государственный Совѣтъ на постоянные отдѣлы не расчленяется.

Комиссіи образуются въ Гос. Думѣ [1]) путемъ выборовъ или въ отдѣлахъ, или въ общемъ собраніи Думы (Наказъ ст. 29), при чемъ послѣдній способъ примѣняется къ выборамъ комиссій по болѣе важнымъ вопросамъ. Первоначально въ первой Думѣ прибѣгали къ пропорціональнымъ выборамъ, по системѣ ограниченнаго голосованія, но впослѣдствіи эта система была оставлена, и Наказомъ она не предусматривается. Комиссіи дѣлятся Наказомъ на постоянныя (ст. 33 и 33) и спеціальныя для какого либо отдѣльнаго вопроса или законопроекта. Комиссіи сами конституируются. На засѣданіяхъ комиссіи могутъ присутствовать и не принадлежащіе къ ней члены Думы, но безъ права голоса. Дума можетъ для отдѣльныхъ комиссій устанавливать и запрещеніе присутствовать на ея засѣданіяхъ постороннимъ членамъ (ст. 41). Членъ Думы, первый подписавшій то заявленіе въ Думу, по поводу котораго возникло дѣло, переданное въ комиссію, можетъ участвовать въ ней съ совѣщательнымъ голосомъ, если не избранъ въ ея члены (ст. 42). Министры или замѣняющія ихъ лица могутъ представлять свои объясненія въ комиссіяхъ (ст. 43).

По поводу отдѣловъ и комиссій Думы и Гос. Совѣта во время второй Думы возникъ любопытный вопросъ о правѣ отдѣловъ и комиссій выслушивать объясненія лицъ, не принадлежащихъ къ составу Думы. Согласно ст. 8 и 44 Наказа, это право за отдѣлами и комиссіями признается, правительство же рѣшительно противъ этого права возстало. На почвѣ этого спора возникъ довольно острый конфликтъ, разрѣшившійся примѣненіемъ физической силы: правительство сообщило, что тѣ лица, которыя будутъ приглашаться комиссіями, въ зданіе Думы пропущены не будутъ [2]).

Разсматривая вопросъ съ правовой точки зрѣнія, нельзя не признать мнѣніе правительства основаннымъ на явномъ недоразумѣніи, и трудно даже и представить себѣ, чѣмъ это мнѣніе

---

[1]) Въ Гос. Совѣтѣ наказомъ установленъ особый, чрезвычайно сложный порядокъ избранія членовъ комиссій. См. Собр. Узак. 1907 г., 14 дек., ст. 1445.

[2]) То же самое правило о допросѣ комиссіями лицъ, не принадлежащихъ къ составу палаты, было помѣщено и въ Наказѣ Гос. Совѣта, но Пр. Сенатъ воспротивился опубликованію Наказа, если въ немъ будетъ сохранено это постановленіе, Гос. Совѣтъ уступилъ, и это постановленіе изъ его Наказа было изъято. Тогда Наказъ былъ опубликованъ Сенатомъ.

могло бы быть мотивировано. По закону Думѣ предоставлена напр. провѣрка выборовъ, и эта задача регламентомъ возложена на отдѣлы. Провѣрка выборнаго производства естественно, логически предполагаетъ право прибѣгать къ тѣмъ средствамъ провѣрки, которыя вообще закономъ допускаются: осмотръ документовъ (выборнаго производства), провѣрку ихъ допросомъ свидѣтелей, выслушиваніе показаній заинтересованныхъ сторонъ и т. д. [1]).

На Западѣ это право парламента выяснять при провѣркѣ полномочій правильность выборовъ всѣми доступными способами не подвергается ни малѣйшему сомнѣнію и признается само собою очевиднымъ. Во Франціи вошло въ обычай въ случаѣ жалобы на правильность выборовъ предупреждать о разсмотрѣніи дѣла въ отдѣлѣ и самого депутата, выборы котораго оспорены, и его противника для того, чтобы они могли представить отдѣлу свои объясненія. Кромѣ того всѣ постороннія лица могутъ заявлять отдѣлу о своемъ желаніи дать объясненія по поводу выборовъ, но признается, что отдѣлъ можетъ отклонить это предложеніе постороннихъ лицъ (но не противника избраннаго депутата), находя, что ихъ показанія излишни, и что дѣло выяснено и безъ того [2]).

Что касается парламентскихъ комиссій, то въ виду того, что назначеніе ихъ именно и состоитъ во всестороннемъ освѣщеніи дѣла, было бы прямо странно ограничивать ихъ въ средствахъ этого освѣщенія, въ частности лишать эти комиссіи права выслушивать по тому или другому вопросу заключеніе свѣдущихъ людей. Въ виду того, что это право представляется само собою очевиднымъ, въ большинствѣ законодательствъ оно обходится молчаніемъ. Но въ видѣ исключенія можно привести и законы, и наказы, останавливающіеся на этомъ вопросѣ, при чемъ всѣ эти тексты неизмѣнно признаютъ за парламентскими комиссіями это право, почему то кажущееся правительству столь неконституціоннымъ. Изъ законовъ на этомъ вопросѣ останавливается австрійскій законъ 12 мая 1873 г. о наказахъ рейхсрата: «комиссіи и комитеты обѣихъ палатъ рейхсрата имѣютъ право черезъ президентовъ палаты требовать надлежащихъ свѣдѣній у министровъ и начальниковъ центральныхъ административныхъ учрежденій и въ случаѣ нужды вызывать экспертовъ или свидѣтелей для устныхъ объясненій, или же требовать отъ нихъ письменныхъ заключеній или показаній» [3]).

Что касается наказовъ отдѣльныхъ парламентовъ, то можно привести нѣсколько изъ нихъ, гдѣ встрѣчается подобное же постановленіе. Таковы, помимо наказовъ австрійской палаты депутатовъ (ст. 30) и австрійской палаты господъ (ст. 15), повторяющихъ постановленіе приведеннаго выше закона, поста-

---

[1]) Дума, не будучи судебнымъ мѣстомъ, не пользуется правомъ приводить лицъ, дающихъ ей показанія, къ присягѣ, какъ не можетъ и подвергать принудительному приводу тѣхъ, кто не желалъ бы ей давать показанія; но это положеніе всѣхъ несудебныхъ установленій, не мѣшающее напр. администраціи выслушивать тѣ показанія, которыя ей даются добровольно. Въ такомъ же положеніи находится и Дума.

[2]) Муромцевъ, стр. 32—33.

[3]) Moreau et Delpech, томъ I, стр. 418.

новленія наказовъ: испанскаго сената (ст. 93), испанской палаты депутатовъ (ст. 78), венгерской палаты магнатовъ (ст. 26) и венгерской палаты депутатовъ (ст. 142). Въ англійскомъ парламентѣ въ обѣихъ палатахъ допросъ свидѣтелей, выслушиваніе возраженій или самихъ тѣхъ лицъ, чьи права затрагиваются тѣмъ или инымъ частнымъ биллемъ, или же ихъ повѣренныхъ, выслушиваніе заключеній экспертовъ по вопросамъ техническимъ составляетъ одну изъ главнѣйшихъ обязанностей «спеціальныхъ комиссій», и такимъ образомъ въ возможности для парламента выслушивать показанія тѣхъ, кто можетъ сообщить ему необходимыя для него свѣдѣнія, никогда и не возникало сомнѣній, и въ наказахъ обѣихъ палатъ порядокъ допроса комиссіями постороннихъ лицъ регулируется весьма детальными правилами [1]).

Но и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ ни наказы, ни законы не содержатъ никакихъ постановленій по вопросу о допросѣ парламентскими комиссіями лицъ, не принадлежащихъ къ составу данной палаты, повидимому никогда не возникало предположенія о томъ, чтобы парламенту можно было препятствовать выслушивать показанія тѣхъ, кто можетъ сообщить парламенту необходимыя для него свѣдѣнія. Оно было бы и въ высшей степени странно предоставлять учрежденію законодательную власть, связывать властью парламента власть правительства и вмѣстѣ съ тѣмъ ставить парламентъ въ невозможность подробнаго ознакомленія съ разрѣшаемыми имъ дѣлами и въ невозможность всесторонне освѣтить ихъ, пользуясь тѣми пріемами, которыми пользуется и сама администрація, и которые сами по себѣ ничего опаснаго для государства не представляютъ.

## § 4. Внѣшній порядокъ засѣданія.

Относительно внѣшнихъ условій засѣданій палатъ надлежитъ остановиться на вопросахъ о роли предсѣдателя палаты, на вопросѣ о тѣхъ дисциплинарныхъ взысканіяхъ, которыя имѣютъ цѣлью охраненіе порядка засѣданій, о публичности засѣданій палатъ и о томъ, при какомъ числѣ присутствующихъ членовъ засѣданіе законно.

I. Предсѣдатель открываетъ засѣданіе палаты, и на немъ лежитъ общее руководство засѣданіемъ. При этомъ предсѣдатель держится нейтрально: онъ не вноситъ никакихъ предложеній или поправокъ, не участвуетъ въ преніяхъ [2]) и въ голосованіи. На обязанности предсѣдателя лежитъ наблюденіе за тишиною и порядкомъ въ залѣ, за соблюденіемъ предписаній наказа; онъ предоставляетъ слово ораторамъ и останавливаетъ ихъ въ случаѣ уклоненія отъ обсуждаемаго предмета или въ случаѣ нарушенія ими порядка или установленныхъ правилъ. Наконецъ,

---

[1]) Redlich, стр. 451. Приведенныя выше постановленія наказовъ разныхъ парламентовъ можно найти у Moreau et Delpech.

[2]) Въ нѣкоторыхъ палатахъ (напр. во франц. палатѣ депутатовъ) это допускается, но въ такомъ случаѣ предсѣдатель покидаетъ свое мѣсто и уступаетъ предсѣдательствованіе другому лицу. Предсѣдателями Гос. Думы и Гос. Совѣта это не практиковалось.

предсѣдатель ставитъ вопросы на баллотировку и провозглашаетъ ея результаты.

Изъ этихъ правъ особенно существенно право наблюдать за соблюденіемъ наказа. Это право заключаетъ въ себѣ и право толкованія его въ случаяхъ возникшаго сомнѣнія. Напомнить о нарушеніи наказа можетъ каждый членъ палаты, и это заявленіе имѣетъ даже старшинство передъ всѣми другими вопросами, но рѣшеніе вопроса, чего именно требуетъ наказъ, предоставлено единоличной власти предсѣдателя; иначе споры о наказѣ и о томъ, чего онъ требуетъ, могли бы мѣшать всякой работѣ. Конечно, самъ предсѣдатель можетъ поставить палатѣ вопросъ, какъ понимать такое то постановленіе наказа, но онъ можетъ этого и не дѣлать. Когда данный инцидентъ такъ или иначе разрѣшенъ предсѣдателемъ, и палата его рѣшенію подчинилась, то это не препятствуетъ тому, чтобы въ палатѣ впослѣдствіи былъ возбужденъ вопросъ о томъ, какъ въ будущемъ толковать данное правило наказа. Но возникшій случай разрѣшается по толкованію предсѣдателя.

II. Предсѣдателю въ качествѣ органа, слѣдящаго за соблюденіемъ порядка въ залѣ засѣданія, принадлежитъ и извѣстная карательная власть надъ членами палаты: нѣкоторыя взысканія онъ можетъ налагать своею властью, а другія налагаются самою палатою, но не иначе, какъ по инціативѣ предсѣдателя. Наконецъ, отъ предсѣдателя зависитъ въ случаѣ, если засѣданіе принимаетъ безпорядочный характеръ, закрыть его.

Необходимость карательной власти палаты обусловливается тѣмъ началомъ, что по общему конституціонному праву (отъ котораго, какъ мы видѣли [1]), русское законодательство въ этомъ отношеніи отступаетъ) депутатъ можетъ быть подвергнутъ тому или иному наказанію за преступленія или проступки, совершенные имъ въ палатѣ, не иначе, какъ съ ея разрѣшенія или по ея постановленію. По общему правилу депутаты [2]) за проступки, совершенные при исполненіи своихъ обязанностей, подвергаются лишь дисциплинарнымъ взысканіямъ, налагаемымъ предсѣдателемъ или постановленіемъ палаты.

Что касается дисциплинарныхъ взысканій, которымъ палата можетъ подвергнуть своихъ членовъ, то напр. во французскихъ палатахъ эти наказанія слѣдующія: 1) призывъ къ порядку, 2) призывъ къ порядку со внесеніемъ въ протоколъ, что возможно только въ томъ случаѣ, если депутатъ въ теченіе даннаго засѣ-

---

[1]) См. выше, стр. 315—316.

[2]) Такъ какъ палата не судебное мѣсто, и такъ какъ ея резолюціи не обязательны ни для кого, кромѣ самой палаты, то палата не можетъ приговаривать къ такимъ наказаніямъ, наложеніе которыхъ требуетъ содѣйствія посторонних властей: онѣ могли бы палатѣ не подчиняться. Вмѣстѣ съ тѣмъ, такъ какъ постороннія лица, не входящія въ составъ палаты, ей не подчинены, она на нихъ никакихъ взысканій вообще налагать не можетъ. Особое мѣсто среди всѣхъ вообще парламентовъ занимаетъ англійскій парламентъ, каждая палата котораго признается судебнымъ мѣстомъ, и которому поэтому принадлежитъ то право, которое признается въ Англіи за всѣми судами: карать тюремнымъ заключеніемъ виновныхъ въ нарушеніи привилегій даннаго суда (данной палаты) или виновныхъ въ оскорбленіи палаты или ея членовъ. На континентъ это право карать постороннихъ палатѣ лицъ не перешло (кромѣ французскихъ конституцій 1791, 1793, III года республики и закона 25 мая 1822 г.). Въ Англіи оно тоже выходитъ изъ употребленія.

данія уже былъ призванъ къ порядку, это взысканіе влечетъ за собою на 15 дней уменьшеніе вдвое получаемаго депутатомъ содержанія, 3) порицаніе и 4) порицаніе съ временнымъ (на 15 дней) удаленіемъ изъ палаты. Если депутатъ, къ которому примѣнено это послѣднее наказаніе, добровольно не подчинится ему или если подвергнется ему второй разъ въ ту же сессію, то удаленіе распространяется на 30 дней. Если удаленный втеченіе установленнаго срока появится въ палатѣ, то арестуется квесторомъ въ помѣщеніи палаты на срокъ не болѣе трехъ дней. Изъ этихъ взысканій только простой призывъ къ порядку дѣлается властью предсѣдателя, остальныя наказанія налагаются палатою.

Въ палатѣ общинъ карательная власть относительно членовъ построена нѣсколько иначе: наказъ предусматриваетъ: 1) отнятіе слова, 2) удаленіе на остальную часть даннаго засѣданія (оба эти взысканія налагаются властью спикера), 3) удаленіе изъ палаты на остатокъ сессіи, 4) устраненіе изъ засѣданій общаго присутствія палаты на срокъ отъ недѣли до мѣсяца и 5) исключеніе изъ палаты (что впрочемъ пассивныхъ избирательныхъ правъ не поражаетъ).

Согласно практикѣ Государственной Думы, нарушеніе порядка членомъ ея можетъ вызвать со стороны предсѣдателя: 1) приглашеніе вернуться къ вопросу, 2) призывъ къ порядку, 3) замѣчаніе, 4) лишеніе слова и 5) предложеніе Думѣ прибѣгнуть къ одной изъ дисциплинарныхъ мѣръ, зависящихъ только отъ нея. Примѣненіе той или другой изъ этихъ мѣръ не связано съ этою ихъ послѣдовательностью, но зависитъ отъ усмотрѣнія предсѣдателя, который соображается съ важностью допущеннаго нарушенія порядка.

Высшими дисциплинарными мѣрами, примѣнимыми по отношенію къ члену Гос. Думы, являются удаленіе изъ засѣданія общаго ея собранія, комиссіи или отдѣла, или же устраненіе на опредѣленный срокъ отъ участія въ собраніяхъ Думы. По ст. 38 Учр. Гос. Думы удаленіе изъ засѣданія дѣлается по постановленію общаго собранія, комиссіи или отдѣла по принадлежности, устраненіе же на опредѣленный срокъ вообще отъ работъ Думы дѣлается не иначе, какъ по постановленію ея общаго собранія.

По ст. 116 Наказа Гос. Думы это устраненіе можетъ быть сдѣлано на срокъ отъ 1 до 15 дней и влечетъ за собою устраненіе на это время члена Думы отъ всѣхъ ея занятій.

По ст. 118 Наказа Гос. Думы въ случаѣ, если засѣданіе становится безпорядочнымъ, предсѣдатель покидаетъ свое мѣсто, чѣмъ засѣданіе считается прерваннымъ на часъ времени. Если по возобновленіи засѣданія безпорядокъ еще продолжается, то предсѣдатель объявляетъ засѣданіе закрытымъ.

III. Публичность засѣданій палатъ складывается изъ двухъ понятій: 1) доступа публики въ залъ засѣданій и 2) оглашенія отчетовъ о засѣданіяхъ. Одно съ другимъ въ настоящее время всегда связано. Практически больше значенія имѣетъ въ смыслѣ установленія контроля общественнаго мнѣнія печатаніе отчетовъ, ибо такимъ образомъ большій кругъ людей получаетъ возможность знакомиться съ происходящимъ въ палатѣ. Число мѣстъ для публики никогда не можетъ быть значительнымъ.

Въ Англіи публичность засѣданій установилась далеко не сразу, и соблюденію тайны засѣданія прежде придавали сущест-

венное значеніе въ смыслѣ обезпеченія свободы голосованія и независимости отдѣльныхъ членовъ. По законамъ XVII и начала XVIII вв. за появленіе въ залѣ засѣданій постороннее лицо подвергалось тюремному заключенію; точно такъ же воспрещалось и печатаніе отчетовъ о засѣданіяхъ палаты [1]). Эти законы не отмѣнены и по настоящее время, и теперь засѣданія палатъ въ принципѣ не публичны. Если и теперь какой либо изъ членовъ палаты заявитъ, что онъ «видитъ здѣсь постороннихъ», то спикеръ обязанъ поставить на баллотировку вопросъ объ удаленіи публики [2]). Но фактически публика и корреспонденты допускаются въ палату, и имъ отведены особыя мѣста. Публикація отчетовъ началась тоже сравнительно поздно, и въ первый разъ имена голосовавшихъ «за» и «противъ» были опубликованы въ 1836 г. Въ свое время это было крупнымъ завоеваніемъ демократическаго направленія, ибо поставило депутатовъ подъ контроль общественнаго мнѣнія.

На континентѣ съ установленіемъ конституціоннаго строя повсемѣстно установилась и публичность засѣданій палатъ [3]), какъ въ смыслѣ доступа публики, такъ и въ смыслѣ оглашенія стенографическихъ отчетовъ засѣданій палатъ. Но во многихъ государствахъ признаніе этого принципа публичности не исключаетъ и возможности закрытія дверей засѣданія [4]). Такія тайныя засѣданія дѣлаются обыкновенно въ виду того, что при обсужденіи того или другого вопроса требуется сообщеніе палатѣ такихъ свѣдѣній (обыкновенно военныхъ), которыя не допускаютъ оглашенія во всеобщее свѣдѣніе. Несомнѣнно однако, что эти тайныя засѣданія никогда не приводятъ къ дѣйствительному сохраненію въ тайнѣ того, что тамъ сообщалось: секретъ, который извѣстенъ нѣсколькимъ стамъ лицамъ, не есть секретъ, и заинтересованныя лица (напр. иностранныя державы) всегда сумѣютъ его раскрыть. Являясь такимъ образомъ практически безполезными, эти тайныя засѣданія палатъ принципіально несомнѣнно крайне вредны въ виду того, что изъемлютъ дѣйствія народнаго представительства изъ подъ контроля общественнаго мнѣнія. Эти тайныя засѣданія, или, какъ они обыкновенно называются, «секретные комитеты» палаты лишь обсуждаютъ тѣ или иные вопросы, но постановленій никакихъ на нихъ не принимается. Самое закрытіе дверей засѣданія происходитъ или по инціативѣ опредѣленнаго числа членовъ и по постановленію о томъ

---

[1]) Этимъ закономъ пользуются и до сихъ поръ, но для наказанія тѣхъ, кто сообщаетъ завѣдомо ложныя свѣдѣнія о происходившемъ въ палатѣ.

[2]) До 1875 г. спикеръ былъ обязанъ по такому простому заявленію любого члена палаты просто распорядиться объ удаленіи публики. Въ 1876 г. состоялась резолюція палаты общинъ, временно пріостанавливавшая запрещеніе постороннимъ находиться въ палатѣ. Но эта резолюція въ наказъ палаты включена не была и не возобновлялась.

[3]) Въ Германскихъ государствахъ этотъ принципъ восторжествовалъ съ 1848 г.

[4]) Въ случаѣ шумнаго или безпорядочнаго поведенія публики или въ случаѣ выраженія ею знаковъ одобренія или неодобренія депутатамъ по распоряженію предсѣдателя мѣста для публики могутъ быть отъ нея очищены, но это само по себѣ не ведетъ къ нарушенію публичности засѣданія; ибо все происходящее на немъ тѣмъ не менѣе можетъ быть оглашаемо въ печати, и удаленіе той публики, которая мѣшала засѣданію, не препятствуетъ тому, чтобы была впущена новая публика.

палаты [1]), или также и по требованію правительства [2]). При этомъ вопросъ о закрытіи дверей засѣданія рѣшается безъ преній. На практикѣ такого рода тайныя засѣданія чрезвычайно рѣдки. Закрытіе дверей засѣданія всегда имѣетъ послѣдствіемъ и воспрещеніе опубликованія отчета о немъ.

По Учр. Гос. Думы (ст. 44 и 46) и Учр. Гос. Совѣта (ст. 40 и 42), заключающимъ по этому вопросу тождественныя постановленія, закрытыя засѣданія назначаются или по постановленію Общаго Собранія Думы или Совѣта, или по распоряженіямъ предсѣдателей ихъ, при чемъ предсѣдатель назначаетъ закрытое засѣданіе и въ томъ случаѣ, если этого потребуетъ министръ, до коего касается разсматриваемое дѣло. Это право предсѣдателя Думы (или Гос. Совѣта) своею властью закрывать двери засѣданія является довольно своеобразнымъ постановленіемъ русскаго права, при чемъ цѣль отступленія отъ общихъ началъ конституціоннаго права, допускающаго закрытыя засѣданія или только по постановленію палаты, или также и по требованію правительства, не вполнѣ ясна. Другимъ своеобразнымъ постановленіемъ русскаго законодательства, врядъ ли впрочемъ могущимъ имѣть сколько нибудь существенное значеніе, является постановленіе, предусматривающее возможность опубликованія отчета о тѣхъ частяхъ закрытаго засѣданія, относительно которыхъ это будетъ признано возможнымъ или предсѣдателемъ Думы (или Совѣта), если закрытое засѣданіе было назначено по постановленію Думы (или Совѣта) или ея предсѣдателя, или же подлежащимъ министромъ, если закрытое засѣданіе было назначено по его требованію.

IV. Для дѣйствительности постановленій палаты не требуется наличности всѣхъ ея членовъ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ устанавливается извѣстный минимумъ, необходимый какъ для дѣйствительности засѣданія (преній), такъ и для дѣйствительности принимаемыхъ постановленій. Этотъ минимумъ носитъ названіе «кворумъ» [3]).

Въ англійской палатѣ лордовъ (гдѣ болѣе 500 членовъ) требуется для преній наличность трехъ человѣкъ, а для голосованій 30. Въ палатѣ общинъ (на 670 членовъ) для голосованій требуется [4]) присутствіе 40. Эти постановленія являются въ настоящее время исключеніями. По общему правилу требуется присутствіе въ палатѣ абсолютнаго большинства членовъ [5]). Въ нѣкоторыхъ государствахъ кворумъ образуется двумя тремя па-

---

[1]) Во Франц. палатѣ депутатовъ 20 членовъ, въ сенатѣ 5 членовъ, въ итальянской палатѣ депутатовъ 10 членовъ и т. д. Также въ Греціи, Нидерландахъ, Пруссіи и Румыніи и др.

[2]) Баденъ, Саксонія, Сербія, Вюртембергъ и др.

[3]) Терминъ этотъ заимствованъ изъ одной старой судебной англійской формулы: король назначалъ въ графствѣ нѣсколько судей, „изъ которыхъ“ (quorum) такіе-то обязательно должны были участвовать въ разсмотрѣніи дѣла. Эти судьи и носили названіе „quorum“.

[4]) Въ палатѣ мѣстъ не болѣе, какъ на 400 человѣкъ.

[5]) Германская Имп.. конституція, ст. 28; прусская конституція, ст. 80; бельгійская конст., ст. 38; конст. Сѣв.-Ам. Соед. Штатовъ, отд. I, секц. V, п. 1; греческая констит., ст. 56; итальянская конст., 53; нидерл. конст., ст. 105; швейцарская союзн. конст., ст. 87; наказы франц. сената, ст. 58; франц. пал. деп., ст. 95; бельгійской палаты депут., ст. 59.

латы [1]), въ Персіи даже тремя четвертями (конст., ст. 7). Есть государства, гдѣ кворумъ устанавливается извѣстною опредѣленною цифрою, не являющеюся какою либо дробью общаго числа членовъ палаты [2]).

Тотъ или иной кворумъ по общему правилу требуется только для голосованій, но не для преній, которыя могутъ происходить при всякомъ числѣ наличныхъ членовъ. При этомъ отсутствіе въ палатѣ требуемаго числа членовъ само по себѣ не обязываетъ предсѣдателя закрыть засѣданіе или остановить голосованіе. Но открытіе засѣданія по общему правилу признается возможнымъ только въ томъ случаѣ, если соберется положенный кворумъ. Обыкновенно признается, что президентъ въ теченіе засѣданія долженъ произвести подсчетъ членовъ только въ томъ случаѣ, если того потребуетъ хотя бы одинъ членъ палаты [3]), или по другимъ наказамъ, если того потребуютъ 10 членовъ [4]), или наконецъ только въ томъ случаѣ, если требованіе, заявленное однимъ изъ членовъ палаты, поддержано кѣмъ либо изъ ея бюро [5]).

У насъ, какъ по Учр. Гос. Сов., ст. 31, такъ и по Учр. Гос. Думы, ст. 7, для законнаго состава засѣданія требуется присутствіе не менѣе одной трети законнаго ихъ состава. Въ Думѣ подсчетъ наличныхъ членовъ дѣлается лишь по заявленному о томъ кѣмъ либо изъ членовъ требованію, хотя по проекту Наказа производство подсчета во всякое время зависитъ отъ предсѣдателя. При этомъ наша практика повидимому склоняется къ тому, что требуетъ наличности этого кворума не только для голосованій, но и для преній [6]).

Извѣстныя требованія кворума предъявляются также отдѣламъ и комиссіямъ, при чемъ требованія эти очень разнообразны въ разныхъ государствахъ: иногда его не требуется вовсе, а напр. въ венгерской палатѣ депутатовъ для отдѣловъ установленъ кворумъ въ двѣ трети членовъ, обыкновенно же требуется простое большинство. Въ Гос. Думѣ по ст. 34 Наказа кворумъ перваго засѣданія комиссіи—абсолютное большинство членовъ, а послѣдующихъ засѣданій—одна треть ихъ.

### § 5. Порядокъ разсмотрѣнія и разрѣшенія дѣлъ.

I. Дни своихъ засѣданій каждая палата назначаетъ сама и въ предѣлахъ сессіи назначаетъ совершенно свободно. Это правило принято всюду.

II. Обыкновенно въ концѣ каждаго засѣданія палата устанавливаетъ списокъ тѣхъ дѣлъ, которыя она намѣрена разсмат-

---

[1]) Во многихъ мелкихъ германскихъ государствахъ, въ Норвегіи, конст., ст. 73, въ Вюртембергѣ, конст., ст. 175.

[2]) Въ венгерской палатѣ магнатовъ требуется присутствіе 50 членовъ, въ палатѣ депутатовъ 100; по австрійскому закону 2 апр. 1873 г. кворумъ для палаты господъ 40 чел., для палаты депутатовъ 200.

[3]) Въ австрійской палатѣ депутатовъ, въ испанскомъ сенатѣ, исп. палатѣ депутатовъ, въ итальянскомъ сенатѣ, въ греческой вули.

[4]) Въ итальянской палатѣ депутатовъ, въ прусской палатѣ господъ.

[5]) Въ германскомъ рейхстагѣ.

[6]) Пиленко, 38.

ривать въ теченіе слѣдующаго засѣданія, такъ наз. «порядокъ дня». Этотъ списокъ подготовляется предсѣдателемъ, но свободно устанавливается палатою. Только сама палата можетъ и отступить отъ установленнаго порядка дня или измѣнить его. Поэтому признается, что каждый членъ палаты можетъ обратить вниманіе палаты на то, что она отступила отъ установленнаго порядка, и если какой либо депутатъ сообщаетъ, что онъ имѣетъ сдѣлать заявленіе о возвращеніи къ порядку дня, то ему дается слово прежде всего; этимъ заявленіемъ нельзя лишь перебивать уже говорящаго оратора.

III. Для преній установлены слѣдующія правила. Право слова предоставляется только предсѣдателемъ палаты. Для этого дѣлается запись у предсѣдателя (въ Думѣ подачею ему записокъ), и слово предоставляется въ порядкѣ записи. Въ нѣкоторыхъ палатахъ запись дѣлается секретаремъ на двухъ листкахъ «за» и «противъ», и право голоса дается поочередно то съ одного листа, то съ другого, при чемъ начинаютъ съ «противъ». Если запись на одномъ листѣ исчерпана, то могутъ говорить подрядъ ораторы съ другого листа (франц. пал. деп.). Согласно ст. 98 Наказа, предсѣдатель устанавливаетъ очередь въ зависимости отъ порядка сдѣланныхъ заявленій, наблюдая по возможности, чтобы ораторы «за» чередовались съ ораторами «противъ». То же правило съ тою же оговоркою («по возможности») установлено и Наказомъ Государственнаго Совѣта (ст. 69).

Въ нѣкоторыхъ перечисленныхъ въ наказахъ случаяхъ допускается нарушеніе очереди записавшихся ораторовъ: если кто-либо заявляетъ, что онъ имѣетъ напомнить о наказѣ, о порядкѣ дня, что онъ имѣетъ дать личныя объясненія и др., а также, если слова проситъ министръ (или представитель правительства) или докладчикъ комиссіи, разработавшей вопросъ, разсматриваемый палатою [1]).

Говорятъ обыкновенно съ трибуны [2]); это связано съ большею потерею времени, чѣмъ произнесеніе рѣчей съ мѣста [3]), но за то придаетъ большую торжественность засѣданію и обезпечиваетъ большій порядокъ. Во время премій обращаются или къ предсѣдателю (палата общинъ, у насъ Государственный Совѣтъ), или къ самой палатѣ (у насъ къ Думѣ). Обращенія къ отдѣльнымъ членамъ палаты или къ министрамъ запрещены. Читать рѣчи по тетрадкѣ обыкновенно запрещается, и исключеніе дѣлается только для министровъ (Англія). Это же правило признается и въ Государственной Думѣ, и въ Государственномъ Совѣтѣ [4]). По общему правилу по одному и тому же вопросу членъ палаты можетъ говорить только одинъ разъ (палата общинъ, франц. сенатъ). Дважды говорить по тому же вопросу въ палатѣ общинъ дозволяется только члену, внесшему обсуждаемое предложеніе.

---

[1]) Эти правила приняты повсемѣстно. Учр. Гос. Думы, ст. 40 и 41. Наказъ Гос. Сов., ст. 71.—Ср. Пиленко стр. 82.

[2]) Таково напр. правило въ французской палатѣ депутатовъ; также и въ нашей Думѣ (Наказъ, ст. 110).

[3]) Таковъ порядокъ въ палатѣ общинъ. Наказъ Гос. Совѣта, ст. 65, тоже предусматриваетъ возможность рѣчей съ мѣста съ разрѣшенія предсѣдателя.

[4]) Пиленко, стр. 84. Наказъ Гос. Думы ст. 111; Наказъ Гос. Совѣта ст. 68.

Министры имѣютъ ту привилегію, что должны быть всегда выслушаны, если они этого потребуютъ, и слѣдовательно для нихъ правило объ однократной рѣчи по каждому вопросу не примѣняется. Но при этомъ въ нѣкоторыхъ палатахъ (напр. франц. пал. деп.) принято, что послѣ рѣчи правительства слово должно быть предоставлено хотя бы одному депутату.

У насъ правило объ однократной рѣчи въ Думѣ вообще не признавалось [1]). Наказомъ Государственной Думы (ст. 100) устанавливается то правило, что никто по одному вопросу не можетъ говорить больше двухъ разъ [2]); то же правило повторяется и въ Наказѣ Государственнаго Совѣта (ст. 66), при чемъ тамъ имѣется еще оговорка, что каждый разъ можно говорить не дольше получаса.

Вообще пренія продолжаются, пока есть желающіе говорить, и время, въ теченіе котораго каждый говоритъ, не ограничивается. Но во многихъ парламентахъ устанавливаются правила, предусматривающія назначеніе предѣльной продолжительности рѣчи, а также возможность прекращенія дальнѣйшей записи ораторовъ и даже прекращенія самыхъ преній, хотя и были записанные ораторы, еще не получившіе слова [3]). Предѣлъ продолжительности рѣчи устанавливается, во первыхъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда по какому либо вопросу записалось такое число ораторовъ, что оно грозитъ чрезмѣрно затянуть дѣло, а во вторыхъ, этотъ срокъ установленъ общимъ образомъ для рѣчей по поводу нѣкоторыхъ спеціальныхъ вопросовъ: по заявленіямъ «къ порядку дня» и при личныхъ объясненіяхъ установленъ общій срокъ въ пять минутъ.

Прекращеніе дальнѣйшей записи ораторовъ и въ особенности полное прекращеніе преній, не смотря на наличность записанныхъ ораторовъ, есть пріемъ, безусловно нарушающій свободу слова членовъ парламента; онъ является средствомъ борьбы съ такъ называемою парламентскою обструкціею. При этомъ для того, чтобы это средство не обратилось въ насиліе большинства надъ меньшинствомъ, оно обставляется извѣстными гарантіями меньшинства: въ Англіи въ палатѣ общинъ пренія не могутъ быть прекращены, если въ пользу прекращенія высказалось менѣе ста человѣкъ. Въ Думѣ пренія могутъ быть прекращены (или прекращена запись ораторовъ) только въ томъ случаѣ, если противъ прекращенія высказалось менѣе 50-ти человѣкъ.

Существуетъ своеобразный способъ прекращенія преній, при чемъ одновременно съ прекращеніемъ ихъ считается отвергнутымъ и то самое предложеніе, по поводу котораго пренія шли. Это такъ называемый «предварительный вопросъ». Существо его сводится къ тому, что палату спрашиваютъ, желаетъ ли она продолжать обсуждать данное предложеніе. Предварительнымъ вопросомъ не только прекращаются пренія и отвергается предложеніе, но вмѣстѣ съ тѣмъ оно до извѣстной степени и осуждается палатою: она признаетъ, что имъ заниматься не стоитъ. Въ виду этого характера предварительнаго вопроса, до извѣстной степени

---

1) Пиленко, стр. 85.
2) Такое правило имѣется напр. и въ наказѣ итальянскаго сената.
3) Ср. Redlich. Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, стр. 211—220, 597—600.

обиднаго для автора обсуждавшагося палатою предложенія, къ этому пріему прибѣгаютъ сравнительно рѣдко.

IV. Тѣ предложенія, которыя внесены въ палату, ставятся предсѣдателемъ на голосованіе. Существуютъ сложныя правила, выработанныя совмѣстною практикою всѣхъ конституціонныхъ странъ, по вопросу, въ какомъ порядкѣ вопросы должны ставиться на баллотировку. Напр. если внесенъ проектъ того или другого постановленія, и къ этому проекту предложена поправка, то эта поправка должна голосоваться раньше редакціи основного предложенія. Изъ двухъ сроковъ, предложенныхъ по тому же вопросу, сначала баллотируется срокъ дальнѣйшій [1]), изъ двухъ суммъ сначала большая [2]).

Призывъ къ порядку дня, вопросъ, нарушенъ ли наказъ палаты, вопросъ объ отсрочкѣ преній имѣютъ старшинство передъ основнымъ вопросомъ, разсматриваемымъ палатою.

V. Рѣшеніе считается принятымъ палатою, когда за него высказалось большинство голосовъ.

Большинство требуется по общему правилу абсолютное, т. е. половина членовъ плюсъ 1. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ признается достаточнымъ большинство относительное, т. е. требуется, чтобы за данное предложеніе высказалось больше депутатовъ, чѣмъ за другое, и этого большинства признается достаточнымъ, хотя бы оно и не достигало половины членовъ [3]). При опредѣленіи того, составляетъ ли поданное число голосовъ большинство, можно исходить изъ трехъ цифръ: изъ законнаго состава палаты, изъ числа членовъ, присутствующихъ въ данномъ засѣданіи, и наконецъ изъ числа членовъ, принявшихъ участіе въ голосованіи. Обыкновенно исходятъ изъ этой послѣдней цифры, если только она не ниже кворума. Въ случаѣ раздѣленія поровну голосовъ предложеніе признается отклоненнымъ, и вопросъ разрѣшеннымъ въ отрицательномъ смыслѣ. Это прямо установлено въ цѣломъ рядѣ конституцій, но признается и тамъ, гдѣ законъ по этому поводу молчитъ, ибо палатою можетъ быть признано принятымъ только то,

---

[1]) Напр. если одни члены палаты предлагаютъ назначить ближайшее, засѣданіе палаты черезъ 3 дня, другіе черезъ 2, а третьи на слѣдующій день, и если баллотировать сначала ближайшіе сроки, то если ближайшіе сроки будутъ отвергнуты, если большинство не образуется и въ пользу трехдневнаго срока, то придется переходить ко все болѣе и болѣе отдаленнымъ срокамъ, и неизвѣстно, на чемъ палатѣ придется остановиться.

[2]) Если голосовать съ низшей цифры, то не только можно дойти до слишкомъ высокой, но можно получить результатъ баллотировки, не соотвѣтствующій дѣйствительнымъ желаніямъ палаты. Положимъ, предлагается ввести пошлину на данный товаръ. По этому вопросу мнѣнія членовъ палаты раздѣлились на три равныя части: А. вообще противъ пошлины, В. въ пользу пошлины въ 1 рубль, С. въ пользу 2-хъ-рублевой. Такимъ образомъ двѣ трети палаты вообще пошлины желаютъ. Если голосовать сначала 1 рубль, то противъ этого выскажутся и А., и С., т. е. большинство; когда потомъ перейдутъ къ голосованію двухрублевой пошлины, то противъ выскажутся и А., и В., т. е. опять таки большинство, и пошлина не пройдетъ, хотя большинство палаты за нее. Если въ голосованіи идти отъ 2-хъ рублей, то послѣ того, какъ 2 р. будутъ отвергнуты голосами А. и В., группа С. при баллотировкѣ присоединится къ группѣ В., ибо предпочтетъ налогъ въ 1 р. провалу всего закона, и законъ пройдетъ. Тотъ, кто сочувствуетъ большему, когда его желаніе не прошло, можно пойти на компромиссъ и соединиться съ тѣми, кто желаетъ меньшаго. Соглашающійся только на меньшее, на большее идти не можетъ.

[3]) Этотъ способъ рѣшенія дѣлъ примѣняется чаще всего при выборахъ должностныхъ лицъ палаты, при перебаллотировкахъ, когда первая или первыя двѣ баллотировки не дали абсолютнаго большинства ни одному изъ кандидатовъ.

за что высказалось ея большинство. Если большинства нѣтъ, то ничего не принято [1].

По ст. 46 Учр. Гос. Сов. и ст. 48 Учр. Гос. Думы, постановленіемъ Совѣта и Думы признается постановленіе, принятое большинствомъ голосовъ, что толкуется въ томъ смыслѣ, что требуется большинство (абсолютное) присутствующихъ членовъ. Въ случаѣ равенства голосовъ по тѣмъ же статьямъ производится новая баллотировка, и въ случаѣ новаго раздѣленія голосовъ поровну, голосъ предсѣдательствующаго даетъ перевѣсъ.

Воздержаніе отъ голосованія въ нѣкоторыхъ парламентахъ практикуется довольно часто, въ другихъ же, какъ напр, въ англійской палатѣ общинъ, признается недопустимымъ. Послѣднее правильно: депутатъ исполняетъ извѣстную общественную должность, онъ обязанъ составить себѣ мнѣніе по обсуждаемымъ вопросамъ и обязанъ это мнѣніе высказывать [2]. У насъ практикою Думы признается, что воздержаніе отъ голосованія вообще допускается [3].

Самый подсчетъ голосовъ производится весьма разнообразными способами. Въ Англіи въ палатѣ общинъ спикеръ ставитъ вопросъ въ такой формѣ, чтобы на него можно было отвѣтить «да» или «нѣтъ», члены палаты вслухъ даютъ всѣ разомъ свои отвѣты, и спикеръ заявляетъ: «мнѣ кажется, что говорившихъ «да» было больше» (или говорившихъ «нѣтъ» было больше), и этимъ вопросъ и разрѣшается. Тѣ, кто признанъ спикеромъ въ меньшинствѣ, могутъ потребовать подсчета голосовъ. Тогда корридоры палаты очищаются отъ постороннихъ лицъ, черезъ 2 минуты раздается звонокъ, и депутаты въ двѣ двери выходятъ изъ зала въ корридоры: черезъ лѣвую дверь говорившіе «да», черезъ правую—говорившіе «нѣтъ». Потомъ депутаты возвращаются въ залу черезъ тѣ же двери. Въ дверяхъ стоятъ клерки, отмѣчающіе въ спискѣ депутатовъ и при выходѣ, и (для контроля) при входѣ. Кромѣ клерковъ подсчетъ производится и счетчиками, избираемыми депутатами изъ своей среды по два на дверь. Это очень длительная процедура.

Въ Франціи въ палатѣ депутатовъ употребляются три системы голосованія: вставаніемъ (на дѣлѣ оно производится поднятіемъ рукъ), при чемъ предсѣдатель и секретари производятъ подсчетъ голосовъ; это нормальный способъ голосованія; вторымъ способомъ является голосованіе печатными записками: каждый депутатъ получаетъ двѣ записки съ напечатанною его фамиліею, бѣлую («да») и синюю («нѣтъ»); приставъ палаты обходитъ съ урною мѣста депутатовъ, и они кладутъ одну изъ записокъ въ урну. Третьимъ способомъ является голосованіе съ трибуны: тѣ же записки опускаются въ урну, стоящую на три-

---

[1]) Въ видѣ исключенія можно указать нѣсколько государствъ, гдѣ въ случаѣ раздѣленія голосовъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ: Саксонія, Вюртембергъ, Баденъ. То же правило существуетъ и въ палатѣ общинъ, но принято, что спикеръ не пользуется этимъ своимъ правомъ въ тѣхъ случаяхъ, когда этимъ окончательно разрѣшался бы какой либо существенный вопросъ. Совершенно особо по вопросу о раздѣленіи голосовъ стоятъ Саксенъ-Мейнингенъ, гдѣ перевѣсъ тому или другому мнѣнію даетъ герцогъ, и Гессенъ, гдѣ въ случаѣ раздѣленія голосовъ предложенія правительства признаются принятыми, а предложенія членовъ ландтага отклоненными.

[2]) Ср. Duguit, стр. 904.

[3]) Пиленко, стр. 120.

бунѣ, при чемъ депутаты вызываются къ ней секретаремъ. Это дѣлается для того, чтобы могли вотировать только присутствующіе. Послѣдніе два способа, дающіе болѣе точные результаты, чѣмъ голосованіе вставаніемъ, сопряжены съ значительною потерею времени, и потому примѣняются только въ извѣстныхъ исключительныхъ условіяхъ: 1) если голосованіе вставаніемъ дало неопредѣленные результаты, и одинъ депутатъ потребовалъ голосованія записками; 2) если двукратное голосованіе вставаніемъ не дало опредѣленныхъ результатовъ; 3) если голосованія записками потребовало 20 депутатовъ; 4) во всякомъ случаѣ голосованіе записками требуется: для окончательнаго голосованія всякаго закона, открывающаго кредитъ или устанавливающаго налогъ. По нѣкоторымъ второстепеннымъ вопросамъ прибѣгать къ голосованію записками наказомъ запрещено. Кромѣ этихъ способовъ голосованія, которые всѣ являются голосованіями открытыми, въ палатѣ существуетъ голосованіе закрытое, примѣняющееся исключительно къ выборамъ бюро палаты и комиссій.

Что касается Гос. Думы, то нормальнымъ способомъ голосованія является голосованіе вставаніемъ. Если этотъ пріемъ не даетъ очевидныхъ результатовъ, то онъ повторяется, и въ случаѣ новыхъ сомнѣній голосованіе производится путемъ выхода въ двѣ двери, т. е. по англійскому методу [1]). Въ Гос. Совѣтѣ голосованіе производится тоже вставаніемъ (Наказъ ст. 123). Въ случаяхъ сомнѣній, или если предсѣдатель не найдетъ возможнымъ удовлетвориться этимъ способомъ, голосуютъ путемъ записокъ съ обозначеніемъ на нихъ «да» или «нѣтъ» (Наказъ, ст. 124). Наконецъ, 30-ти членамъ Совѣта предоставляется право потребовать поименнаго голосованія: читается списокъ всѣхъ присутствующихъ членовъ, и каждый по произнесеніи его имени даетъ свой отвѣтъ съ мѣста (ст. 126). Такимъ образомъ и Гос. Совѣтъ, и Гос. Дума знаютъ только открытую подачу голосовъ, но выборы членовъ комиссій и въ Гос. Думѣ выборы ея бюро производятся закрытою баллотировкою (записками, Наказъ Гос Думы, ст. 29).

### § 6. Резолюціи палатъ, ихъ постановленія. Повторность «чтеній». Сношенія палатъ парламента между собою.

I. Тѣ рѣшенія палатъ, которыя не предназначены къ тому, чтобы получить королевское утвержденіе и обратиться въ законъ, называются резолюціями палатъ. Онѣ обыкновенно исходятъ только отъ одной изъ палатъ [2]) и принимаются при упрощенныхъ формахъ дѣлопроизводства: прежде всего, для нихъ не требуется повторныхъ чтеній и голосованій, и одного голосованія признается достаточнымъ. Въ формѣ резолюцій принимается цѣлый рядъ постановленій палатъ: наказы ихъ, адресы королю, выраженіе тѣхъ или иныхъ пожеланій, обращенныхъ къ министерству, выраженіе довѣрія или недовѣрія министерству, а также всѣ рас-

---

[1]) Пиленко, стр. 120.

[2]) Лишь въ видѣ исключенія можно указать на резолюціи, исходящія отъ обѣихъ палатъ: назначеніе регента въ Италіи (конституція, ст. 15 , инструкція Союзному Совѣту въ Швейцаріи и нѣк. др.

поряженія дѣлопроизводственнаго характера: установленіе порядка дня, переходъ къ очереднымъ дѣламъ и т. п.

II. Постановленія, принимаемыя палатами и предназначенныя къ тому, чтобы пройти и черезъ другую палату и, получивъ санкцію главы государства, обратиться въ законъ, разсматриваются въ каждой палатѣ по нѣскольку разъ: каждый проектъ подвергается нѣсколькимъ (обыкновенно двумъ или тремъ) «чтеніямъ», при которыхъ каждый разъ обсуждается палатою.

Необходимость неоднократнаго обсужденія проектовъ вызывается, во первыхъ, тѣмъ, что только при этомъ условіи возможно дѣйствительное и подробное ознакомленіе съ проектомъ, и устраняется опасность внезапныхъ рѣшеній подъ вліяніемъ настроеній, созданныхъ условіями какой либо минуты, произнесенною рѣчью и т. п. Кромѣ того каждый законъ представляетъ единое логическое цѣлое, въ которомъ смыслъ и значеніе каждой статьи, помѣщенной въ началѣ, находятся въ зависимости отъ тѣхъ или иныхъ постановленій, помѣщенныхъ, быть можетъ, въ концѣ проекта. Когда большинство палаты согласилось на данную редакцію, положимъ, ст. 5-ой проекта, оно имѣло въ виду, что въ проектѣ имѣется постановленіе статьи 20-ой; когда при обсужденіи проекта дойдутъ до этой 20-ой статьи, она можетъ получить измѣненную редакцію, въ виду чего то же самое большинство, быть можетъ, признаетъ необходимымъ измѣнить установленную имъ редакцію ст. 5-ой. Только при повторномъ разсмотрѣніи проекта возможно сопоставленіе всѣхъ частей проекта другъ съ другомъ, и при томъ въ окончательно выработанной редакціи.

Правила парламентскаго дѣлопроизводства выработались медленнымъ историческимъ путемъ въ Англіи, и въ XIX в. были восприняты, какъ непреложныя истины, при рецепціи конституціоннаго строя континентомъ. Въ настоящее время процедура разсмотрѣнія билля палатою общинъ начинается съ формальности испрошенія разрѣшенія палаты на внесеніе билля. Это ходатайство рѣдко встрѣчаетъ оппозицію, дебатовъ по существу заявленнаго билля не происходитъ, вносящій билль даже не излагаетъ его содержанія, и дѣло ограничивается тѣмъ, что палата назначаетъ день для внесенія билля и для перваго его чтенія. Въ назначенный день членъ палаты, вносящій билль, вызывается спикеромъ, подходитъ къ его столу и передаетъ одинъ экземпляръ билля спикеру, другой клерку палаты, который читаетъ заголовокъ билля. Это и есть то, что называется теперь «первымъ чтеніемъ билля». Прежде и въ этотъ моментъ происходили пренія по существу билля, но теперь спикеръ спрашиваетъ лишь о томъ, когда вносящій желаетъ, чтобы было назначено второе чтеніе билля, и пренія происходятъ лишь по этому вопросу, при чемъ противники билля вносятъ предложеніе о томъ что, бы второе чтеніе было назначено черезъ три, черезъ шесть мѣсяцевъ, т. е. уже послѣ предполагаемаго конца сессіи, когда въ силу прерывности сессій не разсмотрѣнный проектъ долженъ будетъ быть признанъ павшимъ. Такая же «поправка» можетъ быть предложена и впослѣдствіи, при назначеніи времени третьяго чтенія билля. Послѣ перваго чтенія билль печатается и раздается членамъ палаты. При второмъ чтеніи происходятъ дебаты лишь по основнымъ принципамъ билля (общія пренія), но не по отдѣльнымъ его статьямъ.

Второе чтеніе заканчивается предложеніемъ передать билль или въ комитетъ всей палаты, или въ какую либо спеціальную комиссію [1]).

Обсужденіе въ комитетѣ является самымъ существеннымъ моментомъ въ движеніи билля: тутъ происходятъ дѣловыя пренія по каждой статьѣ проекта, обсуждаются предлагаемыя къ нимъ поправки. Въ концѣ обсужденія отдѣльныхъ постановленій комитетъ устанавливаетъ названіе (заголовокъ) закона и перечень всѣхъ старыхъ законовъ, даннымъ новымъ измѣняемыхъ или отмѣняемыхъ.

Заканчивается обсужденіе въ комитетѣ постановленіемъ о томъ, чтобы предсѣдатель его, черменъ сдѣлалъ палатѣ докладъ о постановленіи комитета.

Затѣмъ слѣдуетъ «докладъ», совершенно самостоятельнымъ моментомъ въ законодательной процедурѣ; если билль въ комитетѣ не подвергся какимъ либо измѣненіямъ, то послѣ доклада немедленно приступаютъ къ установленію дня третьяго чтенія. Если же билль въ комитетѣ подвергся какимъ либо измѣненіямъ, то «докладъ» по существу своему равняется новому «чтенію» проекта. Тутъ тоже могутъ быть предлагаемы поправки и новыя статьи. Въ такомъ случаѣ билль снова отсылается въ комитетъ, и это можетъ дѣлаться нѣсколько разъ, хотя обыкновенно билль подвергается третьему чтенію въ той редакціи, въ какой вышелъ изъ перваго обсужденія комитетомъ.

При третьемъ чтеніи допускаются поправки только редакціоннаго характера. Если предлагается поправка, затрагивающая существо дѣла, то она отсылается въ комитетъ, т. е. палата тутъ же преобразуется въ комитетъ всей палаты и обсуждаетъ поправку, потомъ дѣлается тутъ же докладъ палатѣ о рѣшеніи комитета.

Въ палатѣ общинъ не установлено срока, который долженъ проходить между этими стадіями разсмотрѣнія билля, и возможно проведеніе билля и въ одинъ день. Въ палатѣ лордовъ проведеніе билля въ одинъ день воспрещено наказомъ, но на практикѣ бываетъ: для этого на данный день пріостанавливаютъ соотвѣтственныя постановленія наказа.

Такимъ образомъ, въ Англіи въ каждой палатѣ законопроектъ подвергается троекратному разсмотрѣнію: при второмъ чтеніи (общія пренія), при обсужденіи въ комитетѣ (постатейное разсмотрѣніе) и при третьемъ чтеніи (общія пренія и постатейныя разсмотрѣнія окончательнаго проекта, выработаннаго комитетомъ). Къ этимъ тремъ обсужденіямъ иногда (въ случаяхъ, если проектъ измѣненъ въ комитетѣ) присоединяется четвертое: при докладѣ комитета палатѣ.

Во Франціи въ настоящее время [2]) два чтенія съ промежуткомъ въ 5 дней. При первомъ чтеніи происходятъ сначала общія пренія, потомъ постатейное обсужденіе проекта. Безъ окончанія постатейнаго обсужденія нельзя перейти ко второму чтенію. На второмъ чтеніи вотируютъ каждую статью и поправки

---

[1]) Прежде при второмъ чтеніи тѣхъ биллей, которые могли затрагивать частные интересы, въ палаты допускались адвокаты въ качествѣ представителей заинтересованныхъ. Съ середины XIX в. это вышло изъ обыкновенія. Redlich, Engl. Parl., стр. 638.

[2]) Въ періодъ 1814—1830 требовалось одно чтеніе, 1848—1852 три, 1852—1870 одно, 1870—1875 три, съ 1876 г. два чтенія.

къ ней и затѣмъ весь проектъ въ цѣломъ. Поправки, предложенныя при самомъ второмъ чтеніи, могутъ быть или отвергнуты, или сданы въ комиссію; тамъ онѣ разсматриваются, печатаются или раздаются членамъ палаты; онѣ не могутъ быть приняты въ тотъ же день, когда предложены [1]). Этотъ порядокъ тоже въ сущности является порядкомъ троекратнаго обсужденія, ибо двумъ чтеніямъ предшествуетъ разсмотрѣніе проекта въ отдѣлахъ, куда проектъ сдается немедленно по поступленіи въ палату и по докладѣ о немъ президентомъ палатѣ.

Германскій рейхстагъ держится системы трехъ чтеній. Первое можетъ быть не ранѣе, какъ черезъ три дня по напечатаніи законопроекта и раздачѣ его депутатамъ; тутъ происходятъ общія пренія, и резолюція касается лишь того, сдавать ли проектъ въ комиссію. Второе чтеніе происходитъ не ранѣе, какъ черезъ два дня послѣ перваго или послѣ того, какъ членамъ палаты розданъ докладъ комиссіи, если проектъ былъ въ нее сданъ. Голосуются и отдѣльныя статьи, и поправки къ нимъ, и затѣмъ весь проектъ въ цѣломъ. Третье чтеніе опять таки можетъ имѣть мѣсто не ранѣе, какъ черезъ два дня послѣ второго, или точнѣе, послѣ того, какъ членамъ розданъ печатный текстъ закона въ томъ видѣ, какъ онъ установленъ при второмъ чтеніи [2]). Тутъ опять происходятъ и общія пренія, и обсужденіе отдѣльныхъ статей. Поправки въ этой стадіи могутъ вноситься только 30-тью членами. Сначала голосуются отдѣльныя статьи, потомъ проектъ въ цѣломъ. Аналогичныя правила приняты и въ прусской палатѣ депутатовъ.

III. Нашъ законодательный порядокъ въ томъ видѣ, какъ онъ установленъ Наказами Гос. Думы и Гос. Совѣта, отличается чрезвычайною сложностью [3]): помимо обсужденія въ комиссіяхъ, Наказъ Гос. Думы устанавливаетъ въ дѣйствительности четыре и даже (для проектовъ, внесенныхъ членами Думы) пять чтеній, хотя на словахъ говоритъ только о трехъ чтеніяхъ, а Наказъ Гос. Совѣта устанавливаетъ четыре чтенія, хотя вообще о чтеніяхъ не говоритъ.

По наказу Гос. Думы (въ редакціи, принятой Второю Думою 8 и 10 мая 1907 г.), законопроекты, внесенные министрами, разсматриваются Совѣщаніемъ, состоящимъ изъ предсѣдателя Думы, его товарищей, секретаря Думы и одного изъ его товарищей, и докладываются Думѣ съ заключеніемъ, въ какую именно комиссію долженъ быть направленъ данный проектъ, при чемъ Дума принимаетъ или отвергаетъ заключеніе Совѣщанія безъ преній (Наказъ ст. 54). Проекты, внесенные членами Думы, предварительно сдачи въ комиссію подлежатъ обсужденію Думы съ точки зрѣнія ихъ желательности. Это разсмотрѣніе Наказъ «чтеніемъ» не называетъ и счетъ чтеній ведетъ уже съ той стадіи, когда проектъ вернется въ Думу изъ ея комиссіи. Это предварительное разсмотрѣніе проекта членъ первой Думы гр. П. А. Гейденъ

---

[1]) Нѣкоторые законы: бюджетъ, законы объ отчетности, спеціальные кредиты и законы мѣстнаго значенія требуютъ лишь одного чтенія, а также всѣ законы, признанные неотложными.

[2]) Сокращеніе этого срока допускается лишь въ томъ случаѣ, если противъ этого выскажется менѣе 15 человѣкъ.

[3]) Пиленко, стр. 97—110.—Муромцевъ. Порядокъ обсужденія законодательныхъ предположеній въ Гос. Думѣ. Право, 1907 г. № 129.

называлъ «нулевымъ чтеніемъ». Для проектовъ министерскихъ, относительно которыхъ рѣшается безъ преній, въ какую комиссію ихъ направить, эта стадія не имѣетъ существеннаго значенія. Для проектовъ думской инціативы этотъ моментъ не только можетъ имѣть рѣшающее значеніе, но и въ чисто дѣлопроизводственномъ отношеніи является обсужденіемъ проекта въ его основныхъ началахъ.

Проекты, прошедшіе черезъ комиссію, подлежатъ разсмотрѣнію въ слѣдующемъ порядкѣ. Не ранѣе, какъ черезъ три дня послѣ раздачи членамъ Думы печатнаго заключенія комиссіи, назначается первое чтеніе, которое состоитъ въ общемъ разсмотрѣніи основныхъ положеній проекта. Результатомъ этого обсужденія можетъ быть то, что переходъ къ постатейному разсмотрѣнію проекта будетъ отвергнутъ. Въ такомъ случаѣ проектъ считается отклоненнымъ Думою (Наказъ, ст. 64). Второе чтеніе состоитъ въ постатейномъ обсужденіи проекта. При этомъ чтеніи могутъ быть предлагаемы поправки къ отдѣльнымъ статьямъ проекта, которыя тутъ же и разсматриваются. Впрочемъ, по требованію министра, внесшаго проектъ, или комиссіи, его разсматривавшей, эти поправки могутъ быть обращаемы, прежде обсужденія, на разсмотрѣніе этой комиссіи (Наказъ, ст. 67). Затѣмъ поправки могутъ быть предлагаемы въ промежутокъ между вторымъ и третьимъ чтеніемъ (Наказъ, ст. 69). Третье чтеніе начинается со вторичнаго постатейнаго обсужденія, при чемъ никакихъ поправокъ, кромѣ заявленныхъ раньше, не допускается (ст. 71). Послѣ постатейнаго голосованія предсѣдатель ставитъ на голосованіе вопросъ, принимаетъ ли Дума проектъ въ цѣломъ. Принятый проектъ передается въ Редакціонную комиссію, которая устанавливаетъ окончательную редакцію проекта, отнюдь не допуская какихъ ли измѣненій по существу. Проектъ въ окончательной редакціи, выработанной комиссіею, докладывается Думѣ на ея утвержденіе и тутъ подвергается новому обсужденію, по счету четвертому, если это проектъ министерскій, и пятому, если это проектъ думскій.

Въ Гос. Совѣтѣ проекты подвергаются четыремъ чтеніямъ, впрочемъ Наказъ Гос. Совѣта этого термина не употребляетъ, и постановленія о чтеніяхъ изложены въ Наказѣ описательно. Первое чтеніе состоитъ въ «обсужденіи общихъ основаній проекта» (Наказъ Гос. Совѣта, ст. 91 и 92). Это обсужденіе можетъ закончиться постановленіемъ или объ отклоненіи всего проекта, или о передачѣ его въ комиссію, или наконецъ о непосредственномъ переходѣ къ постатейному обсужденію. Второе чтеніе состоитъ въ постатейномъ разсмотрѣніи проекта (ст. 91 и 97), при чемъ тутъ могутъ предлагаться поправки къ отдѣльнымъ статьямъ. Послѣ этого проектъ печатается Государственною Канцеляріею въ той формѣ, какую онъ получилъ послѣ принятія всѣхъ поправокъ (ст. 109). Третье чтеніе состоитъ въ обсужденіи «только редакціи и расположенія отдѣльныхъ статей» того проекта, который былъ выработанъ на второмъ чтеніи и напечатанъ Гос. Канцеляріею (ст. 109). Тутъ устанавливается окончательная редакція всѣхъ статей. Четвертое чтеніе состоитъ въ сужденіяхъ по вопросу о принятіи или объ отклоненіи проекта во всей его совокупности. При этомъ уже нельзя касаться измѣненія отдѣльныхъ частей проекта (ст. 110).

IV. Проектъ, принятый одною палатою, для того, чтобы мочь получить королевское утвержденіе, долженъ быть принятъ и другою палатою. Поэтому проекты изъ одной палаты передаются въ другую. Тамъ они снова подвергаются всей сложной процедурѣ законодательнаго разсмотрѣнія, результатомъ которой можетъ быть внесеніе въ проектъ тѣхъ или другихъ поправокъ. Въ такомъ случаѣ проектъ возвращается въ первую изъ разсматривавшихъ его палатъ, и она можетъ или согласиться съ поправками, предложенными другою палатою, или настаивать на первоначальной редакціи, или же наконецъ пойти на какой либо компромиссъ. Въ новой редакціи проектъ снова пересылается во вторую палату; тамъ онъ можетъ быть принятъ, можетъ подвергнуться новымъ поправкамъ. Такимъ образомъ, проектъ можетъ пересылаться изъ одной палаты въ другую, пока не установится такая редакція, которая удовлетворитъ обѣ палаты, или пока не выяснится, что онѣ сговориться не могутъ, и тогда проектъ считается отвергнутымъ, ибо для того, чтобы онъ могъ считаться принятымъ парламентомъ, надо, чтобы обѣ палаты согласились на томъ же текстѣ.

Но возможны случаи, когда одна изъ палатъ сильно заинтересована въ томъ, чтобы данный проектъ прошелъ, и ей трудно примириться съ тѣмъ, что онъ падаетъ изъ за разногласія по какому либо, быть можетъ, второстепенному поводу. Иногда обѣ палаты заинтересованы въ томъ, чтобы данный проектъ прошелъ. Наконецъ есть такіе законы, которые въ государственныхъ интересахъ должны быть изданы къ данному сроку (напр. бюджетъ). Такимъ образомъ возникаетъ практически весьма существенный вопросъ, какъ можно привести палаты парламента къ соглашенію. Въ разныхъ конституціяхъ установлены для этого весьма разнообразныя мѣры.

1. Въ нѣкоторыхъ государствахъ одна изъ палатъ принимаетъ мѣры, чтобы убѣдить другую: въ Англіи можетъ быть избрана комиссія, которая составляетъ для другой палаты письменный докладъ съ изложеніемъ доводовъ данной палаты; въ Саксоніи эта избранная комиссія можетъ явиться въ другую палату и тамъ устно отстаивать проектъ своей палаты; въ Вюртембергѣ образуется совмѣстное засѣданіе обѣихъ палатъ, на которомъ однако не принимается никакихъ постановленій, но лишь происходитъ обмѣнъ мнѣній.

2. Довольно часто практикуется образованіе особой смѣшанной комиссіи изъ членовъ обѣихъ палатъ поровну. Эта комиссія вырабатываетъ текстъ, на которомъ могли бы сойтись обѣ палаты, потомъ этотъ текстъ поступаетъ въ палаты, и каждая изъ нихъ вольна его принять или отвергнуть. Таковъ порядокъ въ Англіи, Франціи, Даніи, въ Соед. Штатахъ Сѣв. Ам. и друг. Въ Саксоніи, если была образована такая комиссія, и она выработала согласительное предложеніе, то оно можетъ быть отвергнуто въ каждой палатѣ не иначе, какъ большинствомъ двухъ третей. Въ Португаліи эта смѣшанная комиссія имѣетъ право принять окончательное рѣшеніе, не подлежащее провѣркѣ и голосованію каждой изъ палатъ.

3. Въ нѣкоторыхъ (немногихъ) государствахъ допускается суммированіе голосовъ, высказавшихся въ обѣихъ палатахъ за данный проектъ или противъ него (напр. въ Гессенѣ и въ Шве-

ціи). Въ Австралійской федераціи и въ Норвегіи при этомъ требуется большинство двухъ третей голосовъ, при чемъ баллотировка происходитъ на совмѣстномъ засѣданіи палатъ.

4. Возникшій между палатами конфликтъ нерѣдко приводилъ къ тому, что нижняя палата распускалась. Въ такомъ случаѣ, если новые выборы давали большинство, поддерживавшее прежнее мнѣніе этой палаты, то верхней палатѣ, какъ не имѣющей представительнаго характера, оставалось только подчиниться опредѣленно выразившемуся общественному мнѣнію страны.

5. Нерѣдко конфликтъ разрѣшался тѣмъ, что въ верхнюю палату королемъ назначалось такое количество новыхъ членовъ, что они измѣняли въ ней большинство. Въ Пруссіи въ 1872 г., когда палата господъ отвергла принятый палатою представителей правительственный проектъ мѣстной реформы, въ палату господъ было назначено 24 новыхъ члена, и проектъ въ ней прошелъ. Въ Италіи въ 1870 г. было назначено заразъ 75 новыхъ сенаторовъ, въ 1886 г.—42, и въ 1890 г.—45. Назначеніе новыхъ пэровъ практиковалось съ этою цѣлью и въ Англіи (1712 г.). Въ 1832 г. билль о реформѣ (избирательнаго права) прошелъ въ палатѣ лордовъ, только благодаря угрозѣ короля назначить такое количество новыхъ пэровъ, что билль все равно пройдетъ.

6. Особо стоитъ Австрія, въ которой постановлено, что если палаты не сходятся въ какой либо цифрѣ (расходовъ или доходовъ въ бюджетѣ или контингента новобранцевъ, подлежащихъ призыву въ данномъ году), то считается принятою меньшая цифра.

V. Въ нашемъ законодательствѣ принята система согласительныхъ комиссій (Учр. Гос. Думы, ст. 51; Учр. Гос. Сов., ст. 49). Эти комиссіи образуются по почину Гос. Совѣта или Гос. Думы изъ равнаго числа членовъ обоихъ этихъ установленій, при чемъ въ комиссіи предсѣдательствуетъ лицо, избранное самою комиссіею. Въ этомъ нашъ законъ слѣдуетъ общему праву, но онъ заключаетъ въ себѣ и одно своеобразное постановленіе. Гос. Совѣтъ можетъ постановить о передачѣ въ комиссію любого проекта, принятаго Думою. Думѣ подобное право принадлежитъ только относительно проектовъ, предначертанныхъ по почину Гос. Совѣта [1]). Въ случаѣ разногласій, возникшихъ по поводу проектовъ, внесенныхъ министрами или возникшихъ по инціативѣ Думы, она лишена права передавать дѣло въ согласительную комиссію. Чѣмъ можетъ быть объяснено подобное постановленіе, непонятно. Въ случаѣ образованія комиссіи по почину Гос. Совѣта, «изъ Комиссіи дѣло, съ ея заключеніемъ, вносится въ Гос. Думу и получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ порядкѣ», т. е. изъ Думы поступаетъ въ Гос. Совѣтъ, при чемъ оба эти установленія заключеніемъ комиссіи очевидно не связаны. Если же комиссія образована по почину Думы, то изъ комиссіи дѣло по-

---

[1]) Учр. Гос. Думы, ст. 51: «Въ тѣхъ случаяхъ, когда Гос. Дума, не отклоняя предначертаннаго по почину Гос. Совѣта и имъ одобреннаго законопроекта, признаетъ необходимымъ внести въ него измѣненія, дѣло для новаго его разсмотрѣнія можетъ быть по постановленію Думы либо возвращено въ Гос. Совѣтъ, либо передано въ особую Комиссію, образуемую изъ равнаго числа членовъ отъ Гос. Совѣта и Гос. Думы, по принадлежности. Въ Комиссіи предсѣдательствуетъ одинъ изъ ея членовъ, по выбору самой Комиссіи. Изъ Комиссіи дѣло, съ ея заключеніемъ, вносится въ Гос. Совѣтъ и получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ порядкѣ».

ступаетъ въ Гос. Совѣтъ: такъ какъ тутъ дѣло возбуждено Государственнымъ Совѣтомъ, то ему предоставляется первому высказаться о заключеніи согласительной комиссіи. Изъ Гос. Совѣта дѣло очевидно должно перейти въ Гос. Думу, ибо она не можетъ быть устранена отъ того, чтобы высказаться по поводу текста, выработаннаго согласительною комиссіею.

# ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ.

# Законъ.

---

## ГЛАВА ПЕРВАЯ.

## Исторія понятія закона.

### § 1. Законъ до образованія абсолютной монархіи.

Какъ и всѣ вообще основныя понятія государственнаго права, понятіе «закона» не можетъ быть выведено дедуктивно изъ какихъ либо апріорныхъ положеній. Это понятіе образовывается исторически подъ вліяніемъ извѣстныхъ, до нѣкоторой степени случайныхъ условій. И если не исходить отъ нихъ, то выяснить, почему это понятіе получило именно данную обрисовку, представлялось бы невозможнымъ.

I. Если мы обратимся напр. къ Франціи, то увидимъ, что въ VII, въ VIII и въ началѣ IX вѣка короли франковъ несомнѣнно законодательствуютъ: издаютъ общія правила, обязательныя для населенія, для органовъ управленія и суда. Судьи въ то время королевскіе, и имъ короли могутъ приказывать. То же положеніе напр. у лонгобардовъ: суды королевскіе и короли законодательствуютъ. Въ другихъ государствахъ, напр. въ Швеціи, сильны народные суды, они примѣняютъ обычное право, и королямъ законодательствовать не приходится. Къ концу IX в. начинается разложеніе королевской власти феодализмомъ, и законодательство королей западной Европы, въ частности во Франціи, исчезаетъ. Обусловливается это, во первыхъ, тѣмъ, что тою областью, гдѣ распоряженія короля дѣйствительны, является уже не все королевство, но лишь личный доменъ короля; въ земляхъ вассаловъ онъ распоряжаться не можетъ. Во вторыхъ, въ виду общаго паденія государственной власти самая идея законодательства исчезаетъ, и на дѣлѣ ни король въ своихъ владѣніяхъ, ни вассалы въ своихъ не законодательствуютъ. Въ X—XII вв. источниками права являются обычаи, старые сборники варварскихъ законовъ, римское право, дѣйствующее тоже въ качествѣ права обычнаго, а не установленнаго государственною властью.

Съ XIII в. можно прослѣдить начало законодательной дѣятельности королей. Но они издаютъ законы только для своихъ личныхъ владѣній. Иногда просятъ какого либо вассала издать такое же правило и у него въ доменѣ. Иногда законъ даже носитъ форму договора короля съ вассалами. Вассалы могутъ независимо отъ короля издавать законы у себя; ихъ подвассалы у себя. Эти законы касаются лишь вопросовъ управленія, заключаютъ въ себѣ тѣ или иныя полицейскія распоряженія, устанавливаютъ извѣстныя привилегіи или отступленія отъ общаго права для отдѣльныхъ лицъ; но общихъ правилъ, въ особенности входящихъ въ область гражданскаго права, въ это время почти нѣтъ. Юридическіе памятники того времени, какъ напр. Le Grand Coutumier de Normandie (XIII в.) или La Très Ancienne Coutume de Bretagne (XVI в.), вовсе не говорятъ о королевскихъ законахъ, какъ объ источникѣ права, и если и упоминаютъ о законодательствѣ герцоговъ нормандскихъ или бретанскихъ, то оно понимается этими сборниками, какъ добавленіе къ обычаямъ, и врядъ ли они допускаютъ отмѣну обычая по усмотрѣнію герцога.

Что касается короля, то за нимъ право изданія законовъ, или какъ тогда говорили, établissement, признается не безусловно. Даже сторонники королевской власти, какъ Beaumanoir, и тѣ находили, что законъ можетъ быть изданъ королемъ лишь en très grand conseil. Отсюда естественно возникаетъ идея, что для изданія законовъ необходимо обращеніе къ государственнымъ чинамъ. Въ XIV—XVI вв. та идея, что для изданія законовъ, для отмѣны обычаевъ король нуждается въ соучастіи гос. чиновъ, является общепризнанною. Но вообще короли законодательствуютъ мало. При Людовикѣ XIII за все время царствованія былъ выработанъ только одинъ общій законъ (code Michoud), но и тотъ не былъ введенъ въ дѣйствіе. Когда образовалась неограниченная королевская власть, и государственные чины болѣе не созывались, то короли получили возможность издавать законы собственною властью, но на дѣлѣ все таки почти не законодательствовали. Въ области администраціи издавались тѣ или другія общія правила; гражданское право если и затрагивалось, то очень мало и рѣдко. До самой великой французской революціи не образовалось современной идеи сплошной законодательной власти королей. Въ XVII, въ XVIII вв. формальныхъ границъ королевской законодательной власти не было, но этою властью пользовались мало, и все еще жило представленіе о какомъ то правѣ (обычномъ), существующемъ самостоятельно и для королей неприкосновенномъ.

II. Въ Германской Имперіи идея закона тоже исчезла ко времени раздробленія Имперіи на рядъ мелкихъ феодальныхъ владѣній. Въ основѣ правительственныхъ полномочій отдѣльныхъ государей лежали имперскія должности графа, герцога и др. Въ составъ полномочій этихъ должностей законодательная власть не входила, и потому у всѣхъ этихъ мелкихъ государей ея не оказалось. Эта власть могла бы быть только у Имперіи, но та ея не осуществляла. Отдѣльныя владѣтельныя лица могли издавать распоряженія по дѣламъ своей администраціи, по управленію своими имѣніями. Что же касается гражданскаго права, то въ народныхъ судахъ его «находили» шеффены, не зависѣвшіе отъ мѣстныхъ государей. Мало по малу вырабатывается идея, что

изданіе распоряженій, касающихся подданныхъ, возможно лишь съ согласія «лучшихъ и большихъ людей земли», и такимъ образомъ при участіи государственныхъ чиновъ издаются иногда постановленія, имѣющія характеръ мѣръ законодательныхъ.

Въ XVI в. положеніе дѣлъ нѣсколько мѣняется. Съ распаденіемъ исконныхъ юридическихъ институтовъ, съ паденіемъ народныхъ судовъ, съ появленіемъ римскаго права съ его ученіемъ о неограниченной власти законодательство мѣстныхъ фюрстовъ начинаетъ развиваться, однако тамъ, гдѣ существовали государственные чины, оно осуществляется не иначе, какъ при ихъ участіи. Но развитіе идеи законодательной власти шло довольно медленно, и еще около середины XVII в. законодательство не признавалось элементомъ der Landeshoheit, т. е. власти мѣстныхъ государей. Съ усиленіемъ княжеской власти, наконецъ съ образованіемъ неограниченной монархической власти, государи начинаютъ законодательствовать все рѣшительнѣе и рѣшительнѣе, и при томъ самостоятельно, безъ соучастія госуд. чиновъ. И мало по малу возникаетъ то представленіе, что государственная власть, сосредоточенная въ рукахъ королей, есть власть всеобъемлющая, и что въ государствѣ нѣтъ правъ, которыя въ чемъ либо ограничивали бы абсолютную власть королей.

### § 2. Понятіе закона при абсолютной монархіи.—Законъ въ формальномъ и матерьяльномъ смыслѣ.

I. Въ эпоху абсолютной монархіи законодательная дѣятельность королей принимаетъ довольно широкіе размѣры, но она сливается съ ихъ административною дѣятельностью. Государь глава администраціи, цѣлый рядъ мельчайшихъ дѣлъ административнаго характера получаетъ отъ него свое рѣшеніе; во многихъ государствахъ онъ все еще является до нѣкоторой степени и судьею. Такимъ образомъ государь отчасти является органомъ подзаконной государственной дѣятельности, такой, относительно которой существуетъ представленіе, соотвѣтствующее несомнѣнной практической потребности, что эта дѣятельность должна считаться съ дѣйствующимъ правомъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ и государю, несмотря на то, что каждая его воля можетъ быть закономъ, не всегда угодно, чтобы данное его распоряженіе, которому онъ желалъ придать характеръ сепаратнаго изъятія, трактовалось, какъ общее правило. Наконецъ и подданнымъ въ высшей степени существенно знать, какія же именно постановленія государя имѣютъ значеніе законовъ, а какія нѣтъ.

И втеченіе всей эпохи абсолютной монархіи мы видимъ стремленіе установить какое то разграниченіе законодательныхъ актовъ монарха и его актовъ административныхъ и судебныхъ. Разграниченіе это пытались провести, исходя какъ отъ формальныхъ признаковъ акта, такъ и отъ его содержанія (матерьяльный признакъ).

II. Если мы остановимся напр. на Пруссіи, которая еще въ эпоху абсолютизма имѣла весьма разработанное государственное право, то увидимъ, что тамъ уже въ XVIII в. думали найти формальный признакъ закона, и въ концѣ этого вѣка было постановлено, что закономъ признается только такое распоряженіе

короля, которое прежде, чѣмъ быть представлено ему на утвержденіе, было разсмотрѣно въ «комиссіи законовъ». Но на дѣлѣ многія спѣшныя мѣры несомнѣнно законодательнаго характера и съ силою законовъ приводились въ исполненіе и помимо этой комиссіи. Эти мѣры утверждались самодержавнымъ прусскимъ королемъ. Само собою разумѣется, что никому не приходило въ голову отказывать этимъ мѣрамъ въ исполненіи потому только, что не было запрошено мнѣніе нѣсколькихъ юристовъ, членовъ комиссіи, то мнѣніе, которымъ король все равно имѣлъ право пренебречь, такъ какъ требовалось только то, чтобы это мнѣніе было запрошено, но не требовалось для закона, чтобы онъ былъ согласенъ съ заключеніемъ, высказаннымъ комиссіею. Общественное мнѣніе этою комиссіею не дорожило, и требованіе, чтобы законы непремѣнно проходили черезъ нее, на дѣлѣ скоро забылось. Въ 1810 г. былъ учрежденъ государственный совѣтъ, и было постановлено, чтобы всѣ законы проходили черезъ него. Но лѣтъ черезъ 5—6 и это требованіе перестаетъ соблюдаться, и установленный формальный признакъ закона исчезаетъ. Въ 1846 г. было постановлено, что закономъ должно признаваться только то распоряженіе, которое опубликовано въ Gesetzblatt. Но само собою разумѣется, что степень обязательности приказа самодержавнаго монарха зависитъ не отъ того мѣста, гдѣ этотъ приказъ напечатанъ, и на дѣлѣ, коль скоро было извѣстно, что воля короля такова, то никому и въ голову не приходило отказывать ей въ подчиненіи на томъ только основаніи, что она не тамъ напечатана [1].

III. Въ Россіи тоже можно прослѣдить рядъ попытокъ установить формальные признаки закона, обособленнаго отъ актовъ управленія, исходящихъ отъ Государя. Въ XVIII в. былъ изданъ рядъ указовъ, въ которыхъ предписывалось «вѣрить» только собственноручно подписаннымъ указамъ Государя. Тутъ подпись какъ бы явилась формальнымъ признакомъ закона. Но само собою разумѣется, что если получалось распоряженіе, несомнѣнно исходившее отъ Государя и выражавшее его волю, то никто не смѣлъ уклониться отъ его исполненія на томъ лишь основаніи, что Государь не счелъ нужнымъ его подписать. Кромѣ того, напр. для министровъ не было и основанія воздерживаться отъ исполненія устныхъ приказовъ Государя, хотя бы и устанавливающихъ новыя правила законодательнаго характера: за свои дѣйствія онъ могъ отвѣчать только передъ Государемъ, а Государь именно и требовалъ, чтобы то-то и то-то было исполнено.

Съ 1 января 1810, съ изданія «Образованія Государственнаго Совѣта», у насъ появляются два формальныхъ признака закона: разсмотрѣніе проекта въ Государственномъ Совѣтѣ и собственноручное подписаніе. Эти два признака вошли и въ Сводъ Законовъ и сохранились въ немъ до самаго перехода къ конституціонному понятію закона. И въ русской литературѣ существовалъ довольно оживленный споръ по вопросу о сравнительномъ значеніи этихъ двухъ формальныхъ признаковъ: нѣко-

---

[1]) Ср. Haenel. Studien zum deutschen Staatsrecht, томъ II, стр. 45, 141,245.—Koch. Preussisches Privatrecht, томъ I, § 21.—H. Simon. Staatsrecht, томъ I, стр. 64.—O. Bähr. Der Rechtsstaat, стр. 145.—Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt.

торые ученые настаивали на томъ, что главное значеніе имѣетъ собственноручная подпись Государя, по мнѣнію же другихъ преимущественное значеніе имѣло предварительное обсужденіе законопроекта въ Государственномъ Совѣтѣ.

Что касается того формальнаго признака закона, что это есть актъ, изданный по предварительномъ обсужденіи въ Гос. Совѣтѣ, то въ Сводѣ Законовъ этотъ признакъ былъ установленъ въ ст. 50 Осн. Зак., изд. 1892 г.: «всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ Госуд. Совѣтѣ, потомъ восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе и не иначе поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію, какъ дѣйствіемъ Самодержавной власти». Въ ст. 23 Учр. Гос. Сов. изданія того же 1892 г. въ п. 1 говорилось, что на уваженіе Гос. Совѣта поступаютъ «всѣ предметы, требующіе новаго закона, устава или учрежденія». Исходя изъ ст. 50 Осн. Зак., а главнымъ образомъ изъ того, что существуютъ законы, утвержденные не собственноручною подписью Государя, Н. М. Коркуновъ приходитъ къ тому выводу, что «остается признать» отличною формою закона именно обсужденіе его въ Гос. Совѣтѣ [1]). Напротивъ, другіе изслѣдователи, исходя главнымъ образомъ изъ ст. 54 Осн. Зак. изд. 1892 г.: «Новый законъ постановляется не иначе, какъ за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ»,—находили, что подпись Государя есть существенный и непремѣнный признакъ закона [2]).

Если мы однако посмотримъ на текстъ другихъ законовъ, кромѣ тѣхъ, которые непосредственно относятся къ разсматриваемому вопросу, а въ особенности на существовавшую практику, то увидимъ, что и по буквѣ закона, и на практикѣ существовали акты, именовавшіеся законами или несомнѣнно касавшіеся вопросовъ, въ силу закона или по установившемуся правосознанію относившихся къ вопросамъ законодательнымъ, гдѣ не было одного изъ двухъ указываемыхъ признаковъ: или собственноручнаго утвержденія, или обсужденія въ Гос. Совѣтѣ, и что даже были законодательные акты, гдѣ не было на лицо обоихъ этихъ признаковъ.

Участія Госуд. Совѣта въ дѣлѣ изданія законовъ не предполагаетъ, во первыхъ, ст. 65 Учр. Ком. Мин-ровъ изд. 1892 г., говорящая о дѣлахъ, прошедшихъ черезъ Комитетъ Мин-ровъ, что «всѣ узаконенія, принадлежащія къ общему свѣдѣнію и исполненію и по существу своему слѣдующія ко внесенію въ Полное Собраніе Законовъ или въ Сводъ Законовъ»... должны доставляться въ установленіе, вѣдающее составленіе Свода. Такимъ образомъ эта статья прямо предусматриваетъ возможность изданія законовъ черезъ Комитетъ Министровъ. И на практикѣ законодательная дѣятельность Комитета была весьма широка. Цѣлый рядъ законовъ, въ особенности такихъ, относительно которыхъ подлежащій министръ могъ опасаться оппозиціи въ составѣ Гос. Совѣта, вносились въ Комитетъ, и тамъ проходили гладко. Таково напр. Положеніе 14 авг. 1881 г. о мѣрахъ къ охраненію государственной безопасности и общественнаго спо-

---

[1]) Русское Гос. Право, томъ II, стр. 19.

[2]) Градовскій, Начала, томъ I, стр. 30.—Эйхельманъ, Очерки русскаго Гос. Права. стр. 31.—Въ послѣднее время А. С. Алексѣевъ въ журналѣ Мин. Юстиціи за 1903 г.

койствія, которое установленными имъ положеніями чрезвычайной и усиленной охраны создало существеннѣйшія стѣсненія правъ обывателей.

Далѣе, помимо Государственнаго Совѣта, согласно прим. къ ст. 50 Осн. Зак. изд. 1892 г., издавались «всѣ дополненія и поясненія законовъ или мѣры усовершенствованія законодательства, собственно до военнаго вѣдомства относящіяся»... Эти дѣла шли черезъ Военный Совѣтъ, они назывались «дополненіемъ» къ законамъ или мѣрами усовершенствованія законодательства, т. е. законами, и по существу своему имѣли, если получали Высочайшее утвержденіе, силу, ни въ чемъ не уступавшую мѣрамъ, прошедшимъ черезъ Гос. Совѣтъ. Если мы возьмемъ какую либо категорію дѣлъ, въ нашемъ дореформенномъ правѣ несомнѣннымъ образомъ относимую къ дѣламъ законодательнымъ, напр. установленіе штатовъ разныхъ учрежденій (ср. Учр. Гос. Сов. изд. 1892 г., ст. 23 п. 12), то увидимъ, что они издаются въ видѣ Высочайше утвержденныхъ положеній всевозможныхъ Комитетовъ и Совѣтовъ [1]). Что сравнительно было болѣе рѣдко, законы издавались и по личнымъ всеподданнѣйшимъ докладамъ отдѣльныхъ министровъ, безъ предварительнаго обсужденія въ какомъ либо совѣщательномъ учрежденіи [2]).

Почему установилась эта практика, фактически направлявшая законодательныя дѣла помимо Гос. Совѣта, при чемъ по отношенію къ нѣкоторымъ установленіямъ она получила законодательное признаніе, объяснить не трудно: направленіе дѣла въ Государственный Совѣтъ нерѣдко представлялось слишкомъ сложнымъ, медленнымъ. Въ дѣлахъ политическихъ министры предпочитали имѣть дѣло съ Комитетотъ Министровъ, состоящимъ изъ лицъ близкихъ къ активной администраціи, чѣмъ съ членами Гос. Совѣта, уже не проникнутыми исключительно административными точками зрѣнія. Конечно, еслибы Гос. Совѣтъ обладалъ какою либо политическою силою, еслибы общественное мнѣніе сколько нибудь дорожило тѣмъ, чтобы заключеніе Совѣта дѣйствительно запрашивалось по всѣмъ законопроектамъ, то нарушеніе законодательнаго порядка, установленнаго въ законѣ, не могло бы стать явленіемъ повседневнымъ. Но именно потому, что участіе Гос. Совѣта было такимъ элементомъ законодательной процедуры, которая никому не была нужна, ни администраціи, ни обществу, ни Государю, этотъ порядокъ и утратилъ то значеніе, которое ему желали придать.

Второй формальный признакъ закона, а именно подпись Го-

---

[1]) Въ видѣ случайныхъ примѣровъ изъ сотни другихъ можно привести. что штаты устанавливались Выс. утв. 17 ф. 1878 г. положеніемъ опекунскаго Совѣта, Выс. утв. 26 ф. 1893 положеніемъ Александровскаго Комитета о Раненыхъ. Комитетъ Призрѣнія Заслуженныхъ Гражданскихъ Чиновниковъ, по прим. 3 къ ст. 17 приложенія къ ст. 221 Учр. Мин. изд. 1857 г. по прод. 1876 г., самъ обсуждаетъ смѣту своихъ расходовъ и доходовъ. Своеобразно положеніе Главнаго Военнаго и Гл. Военно-Морского Судовъ: по закону 13 марта 1884 г. въ нихъ разсматриваются всѣ вопросы, относящіеся до судной части военнаго и морского вѣдомства, при чемъ заключенія Суда по этимъ вопросамъ докладываются подлежащимъ министромъ непосредственно Государю.

[2]) Ср. въ Полномъ Собр. Зак. Выс. пов. 9 февр. 1874 г. (№ 9301а въ томѣ за 1890 г.), отмѣнившіе ст. 105 Уст. Там. и Выс. пов. 24 февр. 1890 г. (Полн. собр. Зак. № 6605 а), отмѣнившее ст. 71 Универс. Уст.

сударя, требуемая статьею 54 Осн. Зак. изд. 1892 г., тоже отсутствуетъ у большинства законовъ. Какъ это можетъ быть объяснено? Повидимому тѣмъ, что ст. 54 Осн. Зак. сама есть кодификаціонный недосмотръ. Если мы обратимся къ законамъ, опредѣлявшимъ нашъ законодательный порядокъ, по крайней мѣрѣ тотъ, который почитался нормальнымъ, т. е. черезъ Гос. Совѣтъ, то увидимъ, что Образованіе Гос. Совѣта 1 января 1810 г. дѣйствительно устанавливало такой порядокъ утвержденія законовъ, который всегда предполагалъ подпись Государя: законы могли издаваться или въ видѣ манифестовъ (ст. 73), или въ видѣ Высочайше конфирмованныхъ мнѣній Гос. Совѣта, при чемъ Высочайшее утвержденіе давалось въ формѣ «Быть по сему. Высочайшее имя» (ст. 74). Такимъ образомъ въ обоихъ случаяхъ подпись Государя была. Согласно съ этими статьями Образованія Гос. Совѣта 1810 г., была редактирована и ст. 54 Осн. Зак. при составленіи Свода 1832 г.

Но къ этому времени практика отступила отъ постановленій закона 1810 г. Въ формѣ манифестовъ за собственноручнымъ подписаніемъ законы очень скоро перестали издаваться. Нормальною формою законовъ стали Выс. конфирмованныя мнѣнія Гос. Совѣта, при чемъ въ первые годы Выс. утвержденіе дѣйствительно давалось въ указанной въ законѣ формѣ: «Быть по сему. Александръ», но потомъ подпись Государя начала опускаться, и получилась формула «Быть по сему», что уже никакъ подписью Государя назвать нельзя [1]). При пересмотрѣ Учр. Гос. Совѣта въ 1842 г. было замѣчено несоотвѣтствіе тѣхъ статей Учрежденія, которыя приводили формулу Высочайшаго утвержденія, и тѣхъ, которыя общимъ образомъ говорили объ этомъ утвержденіи и называли его «подписаніемъ». Поэтому въ ст. 108 Учр. Гос. Сов. 1842 г. вмѣсто того, чтобы говорить, что законы утверждаются собственноручнымъ «подписаніемъ» Государя, сказано «подписаніемъ или утвержденіемъ». Подъ этотъ послѣдній терминъ надпись «Быть по сему» вполнѣ подходитъ. Но въ ст. 54 Осн. Зак. соотвѣтственнаго измѣненія сдѣлано не было, и она, продолжая говорить, что законы утверждаются только Высочайшимъ «подписаніемъ», разошлась съ тѣми постановленіями закона, которыя точнымъ образомъ устанавливали формы Высочайшаго собственноручнаго утвержденія законовъ.

Съ 1856 г. постановленіе, требующее общимъ образомъ подписи (или даже и просто собственноручнаго утвержденія), разошлось съ дѣйствующимъ правомъ еще сильнѣе. До этого года для изданія «дополненія» закона требовался тотъ же порядокъ, что и для изданія закона, т. е. собственноручное Высочайшее утвержденіе. 20 апр. 1856 г. состоялось Высочайшее повелѣніе, которымъ было разрѣшено изданіе дополненій [2]) къ законамъ

---

[1]) Судя по Сборнику, изданному въ 1827 г., „Новый Памятникъ Законовъ“, формула „Быть по сему. Александръ“ встрѣчается, хотя и рѣдко, еще въ 1816, 1818 и въ 1819 гг.

[2]) Это противоположеніе новыхъ законовъ дополненіямъ старыхъ есть идея, которой наше законодательство неоднократно старалось воспользоваться. Ср. въ Полн. Собр. Зак. 10 янв. 1816 г., 10 авг. 1816 г. (№ 26402), 14 авг. 1814 г. (№ 25668); ср. Учр. Мин. 25 іюня 1811 г. (№ 24686), ст. 228 и 235. Проектъ Учр. Гос. Совѣта, выработанный Комитетомъ 6 декабря 1826 г. (Сборникъ Русскаго Истор. Общества, томъ 90-ый, стр. 116).

въ формѣ объявленныхъ Высочайшихъ повелѣній. Такъ какъ вообще каждый новый законъ, развѣ это какой либо крупный самостоятельный законодательный актъ, можетъ быть понятъ, какъ дополненіе къ какому либо существующему закону, то и получилось, что на практикѣ громадная масса законовъ начала издаваться въ видѣ объявленныхъ Высочайшихъ повелѣній, т. е. на экземплярѣ закона Государемъ собственноручно никакой отмѣтки не дѣлалось, но предсѣдатель Гос. Совѣта, докладывавшій дѣло Государю, дѣлалъ на проектѣ закона надпись: «Его Императорское Величество воспослѣдовавшее мнѣніе въ Общемъ Собраніи Госуд. Совѣта о томъ то Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить», и эта надпись подписывалась предсѣдателемъ Гос. Совѣта. Когда, согласно закону, большинство законовъ начало утверждаться такимъ образомъ, то ст. 54 Осн. Зак., знавшая только одну форму утвержденія законовъ, а именно Высочайшее подписаніе, совершенно перестала соотвѣтствовать дѣйствующему праву. Несоотвѣтствіе это оставалось до конца стараго режима непримиреннымъ и необъясненнымъ.

Итакъ, оба формальныхъ признака закона, которыхъ искали въ нашемъ прежнемъ законодательствѣ, въ дѣйствительности признаками закона не были.

Но какой либо формальный признакъ закона долженъ былъ быть: надо было знать, что законъ, что нѣтъ. И онъ былъ: это было Высочайшее утвержденіе. Ст. 50 Осн. Зак. изд. 1892 г. говорила: «всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ Гос. Совѣтѣ, потомъ восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе и не иначе поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію, какъ дѣйствіемъ Самодержавной Власти». Въ этой статьѣ логическое удареніе очевидно лежитъ на Высочайшемъ утвержденіи. Ст. 47 Осн. Зак. говорила, что «Имперія Россійская управляется на твердомъ основаніи положительныхъ законовъ, уставовъ и учрежденій, отъ Самодержавной власти исходящихъ» [1]). Ст. 53 Осн. Зак. повторяла ту же мысль и при томъ какъ бы подчеркивала, что та форма, въ которой издается законъ Высочайшею властью, значенія не имѣетъ. Эта статья, открывавшая отдѣлъ «о формѣ законовъ и о храненіи ихъ», гласила: «законы издаются въ видѣ уложеній, уставовъ, учрежденій, грамотъ, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній Государственнаго Совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія», словомъ, все что ни получило Высочайшее утвержденіе, то и есть законъ, ибо въ форму доклада можетъ быть облечено все: всѣ дѣла кѣмъ либо докладываются. При этомъ было безразлично, въ какой именно формѣ было дано Высочайшее утвержденіе, въ формѣ ли подписи, въ формѣ ли собственноручной над-

---

[1]) Ср. ст. 51. Осн. Зак. 1892 г. Въ виду ст. 66 Осн. Зак. (изд. 1892 г.), устанавливавшей извѣстныя ограниченія въ силѣ объявляемыхъ указовъ, Пр. Сенатъ иногда противился опубликованію такихъ объявленныхъ министрами указовъ, которые содержали въ себѣ мѣру явно законодательнаго характера. Но эти протесты Сената носили исключительно формальный характеръ, ибо стоило только министру замѣнить указъ объявленный, т. е. утвержденный Государемъ устно докладъ съ надписью министра о состоявшемся Высочайшемъ утвержденіи, докладомъ, на которомъ была какая либо собственноручная помѣтка Государя, чтобы Сенатъ признавалъ себя удовлетвореннымъ.

писи, или даже устно; въ послѣднемъ случаѣ требовалось лишь то, чтобы это устное Высочайшее утвержденіе было удостовѣрено однимъ изъ тѣхъ лицъ, которыя по закону признавались заслуживающими довѣрія [1]). Такимъ образомъ то, что Государемъ утверждено, и во всякомъ случаѣ только то, что имъ утверждено, въ нашемъ дореформенномъ правѣ имѣло силу закона и называлось закономъ. И надо сказать, что это чувствовалось всѣми, и попытки установить какія либо обязательныя для Государя формы его законодательной дѣятельности, хотя бы эти формы и не заключали въ себѣ ограниченія его власти, всегда казались до нѣкоторой степени искусственными, являясь извѣстнымъ стѣсненіемъ неограниченнаго Государя.

Однако, несомнѣнно, что не все то, что Государь утверждалъ, не все, что отъ него исходило, могло имѣть и должно было имѣть силу закона: производство въ чинъ, назначеніе на должность, выраженіе Высочайшаго благоволенія, очевидно, не законы. Точно такъ же, поскольку Государь въ дореформенное время разсматривалъ и дѣла судебныя, даже поскольку онъ разрѣшалъ дѣла административныя, всегда возникало стремленіе признать эту его дѣятельность подзаконною, связанною закономъ.

IV. Невозможность установленія формальнаго признака закона въ абсолютной монархіи повсемѣстно приводила къ стремленію обособить акты законодательные отъ актовъ верховнаго управленія, исходя отъ самого содержанія этихъ актовъ, при чемъ старались установить и разную степень обязательности этихъ актовъ, въ зависимости именно отъ ихъ содержанія.

Въ XVIII в. и въ началѣ XIX въ Россіи можно прослѣдить настойчивыя стремленія противоположить законы указамъ, какъ коренныя или постоянныя постановленія временнымъ. Какъ формулировалъ это ученіе Горюшкинъ [2]), «подъ именемъ законовъ разумѣются тѣ установленія, которыя ни въ какое время не могутъ перемѣниться», и «имя указы означаетъ въ себѣ все то, что для какихъ либо дѣлается приключеній, и что только есть случайное или на чью либо особу относящееся и имѣетъ со временемъ перемѣниться» [3]). Наивность этой точки зрѣнія очевидна: есть и законы, которые издаются на срокъ или вскорѣ послѣ изданія отмѣняются, есть и административныя распоряженія, которыя безъ отмѣны могутъ продержаться десятки лѣтъ, и которыя даже вовсе и не расчитаны на отмѣну (установленные градоначальникомъ часы развода мостовъ).

Гораздо болѣе распространена попытка противоположить

---

[1]) Лица эти были перечислены въ прим. 1 къ ст. 55 Осн. Зак. изд. 1892 г.

[2]) Руководство къ познанію россійскаго законоискусства, томъ I (1816 г.) стр. 74 и 75.

[3]) Эту же точку зрѣнія можно прослѣдить въ цѣломъ рядѣ законодательныхъ актовъ, напр. Генеральный регламентъ 29 апр. 1720 г. (ср. Обозрѣніе историческихъ свѣдѣній о Сводѣ, стр. 129), указъ 16 марта 1714 г. (Полн. Собр. Зак., № 2785), 6 ноября 1823, 11 марта 1724 (№ 4347), манифестъ 25 янв. 1811 г. (№ 24494), 24 авг. 1822 (№ 29135).—Ср. Лаппо-Данлевскій, Собраніе и Сводъ Законовъ, Журналъ Мин—ва Народ. Просв. 1897 г., № 3, стр. 136—137—. Это же противопоставленіе статута королевскому приказу, какъ чего то постояннаго распоряженію временному, положено и въ основаніе одного постановленія англійскаго парламента 1340 г.—Энсонъ, Англійскій парламентъ, стр. 220 русскаго перевода 1908 г.

законы указамъ съ той точки зрѣнія, что законъ есть распоряженіе общее, а указъ (или вообще административное распоряженіе) частное. Общимъ распоряженіемъ приписывается большая степень обязательности, и вмѣстѣ съ тѣмъ признается, что общія распоряженія должны быть издаваемы только въ формѣ закона. Въ нашемъ законодательствѣ эта точка зрѣнія проводилась довольно настойчиво [1]). Однако само собою разумѣется, что првести ее сколько нибудь послѣдовательно было практически невозможно. Коль скоро данное повелѣніе исходило отъ Государя, оно было безусловно обязательно, независимо отъ того, касалось ли оно одного случая, или было редактировано въ общей формѣ. Безусловная обязательность всѣхъ приказовъ самодержавнаго монарха есть неустранимое послѣдствіе неограниченности его власти. И въ Сводѣ Законовъ это и получило точное выраженіе: «Высочайшій указъ, по частному дѣлу послѣдовавшій или особенно на какой либо родъ дѣлъ состоявшійся, по сему именно дѣлу и роду дѣлъ отмѣняетъ дѣйствіе законовъ общихъ» (ст. 70 Осн. Зак.).

Что же касается ученія, что всякое общее распоряженіе должно быть издаваемо въ формѣ закона, то и это не можетъ быть признано сколько-нибудь правильнымъ. Ученіе это не получило особой разработки въ русскомъ правѣ и въ русской литературѣ, но имѣетъ особенно много сторонниковъ въ литературѣ германской. Поэтому при разсмотрѣніи этого ученія мы и обратимся къ германскимъ писателямъ.

Согласно ученіямъ, господствующимъ въ современной германской литературѣ, понятіе закона разсматривается съ двухъ точекъ зрѣнія,—съ точки зрѣнія формальной и съ точки зрѣнія матерьяльной. Въ формальномъ смыслѣ закономъ (въ конституціонную эпоху) является актъ, утвержденный королемъ и одобренный народнымъ представительствомъ, въ матерьяльномъ смыслѣ закономъ является распоряженіе общаго характера, распоряженіе, устанавливающее общее правило [2]), или (что по существу то же самое) абстрактное правило [3]), или юридическую норму [4]). По ученіямъ германскихъ юристовъ эти два понятія матерьяльнаго и формальнаго закона могутъ и не совпадать; въ формѣ закона можетъ быть издано распоряженіе, по существу (матерьяльно) являющееся актомъ административнымъ, и наобо

---

[1]) Типичны въ этомъ отношеніи указы: 22 февр. 1798 г. (№ 18393) на имя орловскаго губернатора о томъ, что онъ долженъ руководиться общими законами, а не сепаратными указами; именной указъ 12 іюля 1802 г. (№ 20324) по дѣлу Надаржинскихъ: что именной словесный указъ 26 сент. 1800 г., какъ противорѣчащій общему закону 3 сент. 1762 г. недѣйствителенъ; 24 іюля 1822 г. состоялось Выс. утв. мн. Гос. Совѣта о томъ, что указъ 17 окт. 1798 г. не могъ отмѣнить общихъ законовъ: 54-ую главу Генеральнаго регламента и п. 81 главы 4-ой Учр. о Губ.—Эта же точка зрѣнія какихъ то преимуществъ общихъ законовъ передъ частными распоряженіями, хотя бы и законодательными, отразилась и на рядѣ статей Свода Законовъ, сохранившихся и въ изданіи 1892 г. Напр. Осн. Зак., ст. 56, 57, 57 прим. 2, 73.

[2]) Meyer-Anschütz. Staatsrecht, ст. 561. У него же сводка германской литературы по этому вопросу. Ср. тамъ же, стр. 25—26.

[3]) Seligmann. Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne. 1886, стр. 27, 63.

[4]) Laband. Staatsrecht. Томъ I, стр. 488 сл. У него же и дальнѣйшія указанія на литературу.—Jellinek. Gesetz und Verordnung. 1887. — Anschütz. Studien zur Lehre vom Rechtssatz. 1891.

ротъ, матерьяльный законъ можетъ быть изданъ въ формѣ административнаго акта. Изъ этого ученія дѣлается два практическихъ вывода: 1) все то, что матерьяльно является закономъ, по общему правилу должно быть издаваемо въ формѣ закона, и 2) тѣ формальные законы, которые не суть матерьяльные законы, имѣютъ юридическую природу не закона, но того акта, какимъ по существу своему являются, и потому имѣютъ меньшую обязательную силу, чѣмъ акты, являющіеся законами и въ формальномъ, и въ матерьяльномъ смыслѣ.

Но признать, что всѣ общія правила могутъ быть устанавливаемы только въ законодательномъ порядкѣ, рѣшительно невозможно: во всѣхъ государствахъ существуетъ огромная категорія административныхъ распоряженій, носящихъ общій характеръ (обязательныя постановленія, циркуляры), и нельзя говорить чтобы эти распоряженія могли быть издаваемы только по спеціальному уполномочію закономъ: имѣется цѣлый рядъ правилъ, которыя устанавливаются въ административномъ порядкѣ безъ спеціальнаго на то указанія въ законѣ, просто потому, что они признаются не имѣющими существеннаго значенія, и потому законъ вообще ими не занимается: каждый губернаторъ можетъ безъ спеціальнаго на то указанія въ законѣ установить общій порядокъ записи просителей въ своей пріемной и порядкъ ввода ихъ въ свой кабинетъ. Это будетъ общее и притомъ обязательное для посѣтителей правило, обязательное и для губернаторскихъ чиновниковъ, но установленное свободною дѣятельностью административнаго органа. Масса общихъ (абстрактныхъ) правилъ, заключающихъ въ себѣ извѣстныя нормы, повсемѣстно издавались и издаются въ административномъ порядкѣ, и для изданія ихъ въ законодательномъ нѣтъ никакихъ основаній.

Съ другой стороны, не можетъ быть принято и то положеніе, что коль скоро въ формѣ закона изданъ актъ, который по содержанію своему является актомъ административнымъ или судебнымъ, то по своей юридической природѣ, по своей силѣ, этотъ законъ разсматривается, какъ административное распоряженіе или судебное рѣшеніе [1]), т. е. что этотъ законъ имѣетъ меньшую силу, чѣмъ законы матерьяльные. Всѣ законы, исходящіе отъ той же законодательной власти, на дѣлѣ имѣютъ ту же силу, и практически невозможно установить какую либо іерархію среди нихъ. Для понятія закона существенно то, что законъ можетъ отмѣнять всѣ другіе законы, съ нимъ несогласные, можетъ въ отдѣльномъ случаѣ съ ними не считаться, тогда какъ всѣ другіе акты государственныхъ властей суть акты подзаконные. И въ этомъ отношеніи вопросъ объ общемъ или индивидуальномъ характерѣ даннаго акта совершенно безразличенъ: и общія распоряженія, издаваемыя административными органами, точно такъ же должны быть согласными съ законами, какъ и ихъ индивидуальныя распоряженія, и законы, состоявшіеся по частному случаю, столь же не связаны другими законами, какъ и законы общіе. Во Франціи закономъ 13 іюля 1906 г. капитанъ артиллеріи Дрейфусъ произведенъ въ чинъ командира эскадрона; это производство являлось нарушеніемъ одного изъ законовъ о чинопроизводствѣ (ст. 4 закона 10 марта 1880 г.); но именно потому,

---

[1]) **Laband**, Staatsrecht, томъ I, стр. 553.

что это производство въ чинъ было актомъ законодательнымъ, оно могло не считаться съ существующими законами. Законъ объ амнистіи хотя бы одного лица устраняетъ по отношенію къ этому лицу дѣйствіе всѣхъ законовъ, которыми опредѣляются послѣдствія содѣяннаго имъ правонарушенія.

Итакъ, стремленіе установить такое матерьяльное понятіе закона, которое съ одной стороны въ общей формѣ указывало бы, какіе вопросы должны быть разрѣшаемы въ законодательномъ порядкѣ, а съ другой устанавливало бы понятіе какихъ то законовъ болѣе обязательныхъ, чѣмъ законы формальные, которые въ то же время не суть законы матерьяльные, должно быть оставлено [1].

## § 3. Конституціонное понятіе закона.

I. Итакъ, въ эпоху абсолютной монархіи единственнымъ формальнымъ признакомъ закона было утвержденіе даннаго акта властью государя, но этотъ формальный признакъ закона не составлялъ его отличительнаго признака, ибо государями повсемѣстно утверждалось и значительное количество актовъ, по существу своему безспорно административныхъ. При самодержавномъ режимѣ установленіе какого либо различія между актами законодательными и актами верховнаго управленія не имѣло практическаго значенія, ибо поскольку власть государей была неограниченною, всякое ихъ распоряженіе имѣло ту же самую безусловно обязательную силу.

При переходѣ къ конституціонной формѣ правленія положеніе вещей мѣняется. Во первыхъ, появляется точный и опредѣленный формальный признакъ закона: установленіе текста закона народнымъ представительствомъ и (въ монархіяхъ) утвержденіе его главою государства. Во вторыхъ, появляется разграниченіе актовъ законодательныхъ и актовъ верховнаго управленія не только съ точки зрѣнія ихъ формы, но и съ точки зрѣнія ихъ юридической силы: акты верховнаго управленія становятся актами подзаконными. Со дня введенія конституціи въ дѣйствіе разграниченіе актовъ законодательныхъ и актовъ верховнаго управленія (въ виду наличности опредѣленнаго формальнаго признака закона) трудности не представляетъ. Но возникаютъ другіе вопросы: какія дѣла впредь должны быть направляемы въ порядкѣ законодательномъ, и какіе изъ прежнихъ актовъ монарха должны быть признаны актами верховнаго управленія и подлежатъ отмѣнѣ и измѣненію тою же единоличною его властью, какіе изъ этихъ актовъ должны быть признаны законами и потому подлежатъ измѣненію только въ законодательномъ порядкѣ. Это опять таки выдвигаетъ матерьяльное понятіе закона: если нельзя въ актахъ самодержавнаго монарха провести грань, основываясь на

---

[1]) Въ настоящее время и въ Германской литературѣ раздаются голоса, отрицающіе практическое значеніе понятія закона въ матерьяльномъ смыслѣ. Эта литература указана у Meyer-Anschütz, стр. 550, конецъ выноски 1. Во французскомъ правѣ и во французской литературѣ ученіе о законѣ въ матерьяльномъ смыслѣ никогда не признавалось. Отдѣльно стоитъ Duguit. Dr. Const. Но у него это ученіе проводится крайне непослѣдовательно (ср. стр. 153, 1012).

формальныхъ признакахъ, то естественно стремленіе провести грань, исходя изъ содержанія актовъ.

Но никакого опредѣленнаго матерьяльнаго критерія закона не существуетъ; не можетъ быть принятъ въ руководство и тотъ, на которомъ настаиваетъ германская наука, а именно общій характеръ даннаго постановленія, ибо, если вообще органамъ административной власти можетъ принадлежать право издавать административныя распоряженія общаго характера, то нѣтъ основаній, почему не можетъ быть общихъ распоряженій, издаваемыхъ королемъ, но имѣющихъ административный характеръ. Практически выходъ былъ найденъ иной: въ каждомъ государствѣ еще въ эпоху самодержавія вырабатывалось представленіе о томъ, что такой то (всегда весьма неопредѣленный) комплексъ вопросовъ подлежитъ разрѣшенію именно въ законодательномъ порядкѣ. Тѣ акты монарха, которые въ самодержавную эпоху разрѣшали эти вопросы, признаются актами законодательными и подлежащими измѣненію въ порядкѣ законодательномъ, т. е. (съ переходомъ къ конституціи) лишь при участіи народнаго представительства, остальные акты являются актами верховнаго управленія.

Подобно тому, какъ неизмѣнно кончались неудачею попытки установить принципіальное разграниченіе дѣлъ судебныхъ и административныхъ (см. выше, стр. 47—51), такъ врядъ ли въ одномъ государствѣ можно было установить точный списокъ тѣхъ дѣлъ, которыя должны направляться въ порядкѣ законодательномъ [1]). Есть нѣкоторые вопросы, относительно которыхъ спора нѣтъ (установленіе наказаній за тѣ или иныя дѣянія, установленіе налоговъ и повинностей и т. д.), но есть много вопросовъ, относительно которыхъ возможно добросовѣстное сомнѣніе, въ какомъ порядкѣ они должны быть разрѣшаемы. Съ теченіемъ времени, съ развитіемъ общаго конституціоннаго права комплексъ дѣлъ, признаваемыхъ законодательными, мало по малу выясняется, точнѣе ограничивается. Но и теперь еще онъ не можетъ быть сведенъ къ какой либо опредѣленой формулѣ [2]). Въ законодательномъ порядкѣ теперь рѣшается много дѣлъ, имѣющихъ характеръ установленія общихъ правилъ, но не мало дѣлъ, по существу своему индивидуальныхъ: амнистія, диспенсація, отчужденіе государственныхъ имуществъ, экспропріація на государственныя надобности (въ нѣкоторыхъ государствахъ) и т. п. Само собою разумѣется, что если по какому либо вопросу, признаваемому вопросомъ административнымъ, состоится въ конституціонную эпоху законъ, такъ или иначе этотъ вопросъ

---

[1]) Это разграниченіе вопросовъ административныхъ и законодательныхъ во многихъ государствахъ опредѣляется факторами политическими: тамъ, гдѣ королевская власть сильна, въ ея компетенцію входитъ не мало вопросовъ, разрѣшаемыхъ въ законодательномъ порядкѣ тамъ, гдѣ сильно народное представительство.

[2]) Въ эпоху абсолютной монархіи, когда каждое государство развивалось болѣе самостоятельнымъ путемъ, въ этихъ вопросахъ было большее разнообразіе. Въ этомъ смыслѣ интересны «экономическіе законы» Швеціи, «безразличные вопросы» мекленбургскаго государственнаго права, «частные билли» Англіи. Въ настоящее время происходитъ и въ этомъ отношеніи извѣстное объединеніе. Общее конституціонное право вырабатываетъ тѣ или другія положенія, логикою вещей навязывающіяся всѣмъ конституціоннымъ государствамъ.

разрѣшающій, то этотъ вопросъ выходитъ изъ сферы административной власти въ томъ смыслѣ, что перерѣшенъ онъ можетъ быть только новымъ закономъ: король и административныя власти сами не могутъ отмѣнить и измѣнить закона, хотя бы и состоявшагося по вопросу, который (матерьяльно) признается административнымъ.

II. Для Россіи точно такъ же возникаетъ практическая потребность установить, которые изъ актовъ Государя, изданныхъ до 27 апрѣля 1906 г., носятъ характеръ законодательный, и которые характеръ актовъ верховнаго управленія. Формальнаго признака брать въ основаніе при разрѣшеніи этого вопроса нельзя (см. выше стр. 405). Приходится обращаться къ признаку матерьяльному. Еслибы намъ теперь приходилось разграничивать акты верховнаго управленія и акты законодательные, исходя изъ всей совокупности дѣйствовавшаго законодательства и изъ существовавшей практики государственныхъ установленій, то конечно врядъ ли эта работа могла бы быть сдѣлана сколько нибудь точно, и врядъ ли она могла бы привести къ какимъ либо опредѣленнымъ результатамъ.

Но работа эта оказывается излишнею, ибо вопросъ разрѣшается прямымъ постановленіемъ закона. Въ указѣ Прав. Сенату объ утвержденіи Основныхъ Законовъ говорится, что эти Основные Законы дополнены положеніями, «точнѣе разграничивающими область принадлежащей Намъ нераздѣльной власти верховнаго управленія отъ власти законодательной». Эти постановленія (въ Сводѣ Зак., ст. 11—23) перечисляютъ тѣ вопросы, которые при старомъ порядкѣ разрѣшались актами верховной власти, и которые отнынѣ могутъ разрѣшаться не въ законодательномъ порядкѣ, но единоличною властью Государя [1]). Очевидно, что по всѣмъ этимъ вопросамъ всѣ состоявшіеся акты верховной власти, въ какомъ бы они порядкѣ ни состоялись, имѣютъ силу актовъ верховнаго управленія, а не законовъ, въ томъ смыслѣ, что отмѣна и измѣненіе этихъ актовъ можетъ послѣдовать единоличною властью Государя, безъ участія Думы. Само собою разумѣется, что если по какому либо изъ вопросовъ, отнесенныхъ Основными Законами 1906 г. къ дѣламъ верховнаго управленія, когда либо состоялось распоряженіе Государя, затрагивающее, въ чемъ либо его измѣняя или отъ него отступая, какой нибудь законъ, не относящійся къ вопросамъ, перечисленнымъ въ ст. 11—23 Осн. Зак., то такое распоряженіе въ этой своей части должно быть признано распоряженіемъ съ силою закона, а слѣдовательно нынѣ подлежитъ отмѣнѣ не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ.

---

[1]) Ст. 11: указы для приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ. Ст. 12—13: веденіе иностранныхъ сношеній, заключеніе договоровъ, объявленіе войны. Ст. 14: командованіе войскомъ, акты военнаго управленія. Ст. 15: объявленіе мѣстностей на военномъ или исключительномъ положеніи. Ст. 16: чеканка монеты. Ст. 17: назначеніе и увольненіе должностныхъ лицъ. Ст. 18: установленіе въ отношеніи служащихъ ограниченій, вызываемыхъ требованіями службы. Ст. 19: пожалованіе титуловъ, орденовъ, знаковъ отличія, установленіе условій пожалованія. Ст. 20: указы относительно имуществъ Государевыхъ. Ст. 21: распоряженіе удѣльными имѣніями, устройство учрежденій Императорскаго Двора. Ст. 23: помилованіе осужденныхъ и другіе виды монаршихъ милостей.

Далѣе, нѣкоторыми законами, напр. законами, опредѣлившими компетенцію Совѣта Министровъ (отдѣлъ V указа 23 апрѣля 1906 г. объ упраздненіи Комитета Министровъ), а также Департаментовъ Государственнаго Совѣта (учр. Гос. Сов. 24 апр. 1906 г., ст. 68 и 69), установленъ порядокъ разрѣшенія помимо Думы такихъ дѣлъ, которыя ранѣе разрѣшались актами Верховной власти. Такимъ образомъ и по этимъ дѣламъ всѣмъ состоявшимся актамъ Государя отказано въ силѣ закона, и имъ присвоена лишь сила актовъ верховнаго управленія.

Что же касается всѣхъ тѣхъ дѣлъ, которыя нынѣ дѣйствующими законами не отнесены къ компетенціи верховнаго управленія, но которыя по прежней практикѣ или по прежнимъ законамъ должны были разрѣшаться актами Верховной власти, или по которымъ состоялось распоряженіе Государя, то нынѣ они всѣ должны быть признаны дѣлами законодательными и подлежащими разрѣшенію при участіи народнаго представительства.

---

## ГЛАВА ВТОРАЯ.

## Основные моменты въ процессѣ законодательства.

### § 1. Иниціатива закона.

I. Въ процессѣ изданія закона различаютъ слѣдующіе основные моменты: 1) иниціативу закона, 2) обсужденіе и установленіе текста его, 3) утвержденіе или санкцію, 4) обнародованіе.

Порядокъ обсужденія законовъ представительными учрежденіями нами уже разсмотрѣнъ выше (стр. 392—401), точно такъ же нами уже разсмотрѣнъ и вопросъ о порядкѣ и формѣ Высочайшаго утвержденія законовъ (стр. 138—143 и 404—413). Такимъ образомъ изъ этихъ основныхъ моментовъ намъ остается разсмотрѣть вопросы, связанные съ иниціативой закона, или законодательнымъ починомъ и съ его публикаціей.

II. Подъ законодательною иниціативою разумѣютъ право внесенія на разсмотрѣніе законодательныхъ учрежденій проектовъ законодательныхъ постановленій. Существенными признаками этого права является: 1) чтобы законодательныя установленія имѣли право по почину даннаго лица приступить къ разсмотрѣнію сдѣланнаго имъ предложенія, и 2) чтобы данное лицо имѣло право требовать, чтобы законодательное учрежденіе высказалось по поводу его предложенія. Подъ иниціативою закона разумѣютъ не возбужденіе вопроса о желательности или нежелательности проведенія въ законѣ того или иного принципа или общаго начала, но внесеніе предложенія объ изданіи опредѣленнаго постановленія, опредѣленно редактированнаго.

Право законодательной иниціативы въ настоящее время, по общему правилу, признается: 1) за правительствомъ (за главою государства и министрами) и 2) за членами парламента. Отъ этого общаго правила въ настоящее время отступаютъ тѣ госу-

дарства, въ которыхъ послѣдовательно проводится теорія раздѣленія властей въ ея первоначальной формѣ, напр. Соед. Шт. Сѣв. Америки: тамъ исполнительная власть (президентъ и министры) устранена отъ участія въ работѣ парламента и, между прочимъ, лишена и права вносить въ него законодательныя предположенія. На дѣлѣ это ограниченіе влечетъ за собою существенныя практическія неудобства, и его приходится обходить рядомъ полу-законныхъ пріемовъ. Въ настоящее время эта система можетъ разсматриваться, лишь какъ историческій пережитокъ [1]).

Взаимное отношеніе иниціативы правительственной и парламентской можетъ быть сведено къ слѣдующему: только правительство съ его громаднымъ административнымъ механизмомъ и съ его денежными средствами и рабочими силами способно обезпечить должную разработку сколько нибудь сложнымъ проектамъ. Поэтому на дѣлѣ всѣ значительныя законодательныя реформы всегда вносятся правительствомъ, а не членами парламента [2]). Но политическое значеніе парламентской иниціативы все таки громадно: она оказываетъ свое вліяніе не тѣми законопроектами, которые дѣйствительно вносятся членами парламента, но тѣми проектами, которые могутъ быть ими внесены. Правительство, зная, что такой то проектъ, правительству вообще неугодный, стоитъ на очереди и можетъ быть внесенъ членами парламента въ формѣ весьма радикальной, обыкновенно торопится внести его само въ формѣ возможно болѣе мягкой. И на дѣлѣ въ настоящее время парламентская иниціатива выражается или въ той формѣ, что парламентъ принимаетъ резолюцію (въ Англіи), приглашающую правительство представить проектъ такого то закона, или же (во Франціи) въ какой либо законъ вставляетъ статью, которая возлагаетъ на правительство подобную обязанность. И подъ такого рода давленіемъ парламента проходитъ большинство прогрессивныхъ реформъ.

Большая разработанность и большая дѣловитость проектовъ, вносимыхъ правительствомъ, сказываются прежде всего тѣмъ, что къ нимъ парламенты фактически относятся съ большимъ вниманіемъ, и проектъ правительственный вообще имѣетъ больше шансовъ пройти, чѣмъ проектъ, внесенный членомъ парламента [3]). Преимущества правительственной иниціативы носятъ не только

---

[1]) Относительно тѣхъ конституцій, которыя предоставляли право законодательнаго почина только правительству, см. выше, стр. 111.

[2]) Ср. Michon, L'initiative parlementaire. 1898.—Moreau. L'initiative parlementaire, Revue de droit public. 1901.—Brusa, стр. 172.

[3]) Напр. въ Англіи въ легислатуру 1895—1900 г.г. въ среднемъ въ годъ вносилось по 251 проекту, изъ нихъ по 64 правительствомъ и по 187 частными членами (т. е. не поддерживаемыми правительствомъ). Проходило черезъ парламентъ въ среднемъ по 45 правительственныхъ биллей, т. е. 70%, и по 14 частныхъ, т. е. по 7%. Если взять 1901 г., то на правительственные проекты англійскій парламентъ употреблялъ 0,9 своего времени, а на частные 0,1 времени. Для проектовъ парламентскихъ обыкновенно устанавливается то требованіе, чтобы они были поддержаны извѣстнымъ числомъ членовъ палаты. Въ палатѣ общинъ достаточно, чтобы предложеніе было поддержано хотя бы однимъ членомъ, но вообще, въ предупрежденіе внесенія необдуманныхъ и скороспѣлыхъ предложеній, требуется, чтобы проектъ былъ внесенъ опредѣленною группою членовъ, въ 5, 10, 15 человѣкъ. Впрочемъ, въ наказахъ палатъ въ видѣ исключенія встрѣчаются и обратныя правила: по ст. 91 наказа испанской палаты депутатовъ вносимые проекты не могутъ быть подписаны болѣе, чѣмъ 7 членами.

фактическій характеръ. Напр. въ Англіи рядъ резолюцій палаты общинъ 1853—1861 г.г. установилъ значительныя преимущества для биллей, вносимыхъ правительствомъ. Въ 1900 и слѣдующихъ годахъ эти преимущества были значительно увеличены. Изъ 8 засѣданій въ недѣлю частнымъ биллямъ предоставляется три (во вторникъ вечеромъ и въ среду и пятницу). Но это только до Пасхи, съ Пасхи отнимается вторникъ, а съ Троицы и среда. Остается пятница, и то только до 29 сентября.

Во Франціи проекты парламентскіе и министерскіе подчиняются совершенно разнымъ правиламъ. У нихъ даже и названія разныя: парламентскіе называются предложеніями закона (proposition de loi), а министерскіе проектами закона (projet de loi). Относительно проектовъ, внесенныхъ правительствомъ, признается, что палата обязана приступить къ ихъ обсужденію. Предложенія же законовъ, вносимыя членами палаты, сдаются въ комиссію парламентской инціативы [1]). Эта комиссія постановляетъ: или 1) что проектъ не заслуживаетъ вниманія, или 2) что онъ вниманія заслуживаетъ, или, наконецъ, 3) что его надо сдать въ комиссію. Во второмъ случаѣ проектъ поступаетъ въ отдѣлы.

III. У насъ правила о законодательной инициативѣ довольно своеобразны.

По ст. 34 Учр. Гос. Думы, законопроекты вносятся либо министрами, либо комиссіями самой Думы, либо, наконецъ, поступаютъ изъ Гос. Совѣта. На инициативѣ правительственной мы уже останавливались выше (стр. 138—140). Что же касается иниціативы Гос. Думы и Гос. Совѣта, то онѣ представляются въ слѣдующемъ странномъ видѣ. По ст. 55—57 Учр. Гос. Думы «объ отмѣнѣ или измѣнении дѣйствующаго или издании новаго закона члены Гос. Думы подаютъ письменное заявленіе ея предсѣдателю. Къ заявленію объ измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона долженъ быть приложенъ проектъ основныхъ положеній предлагаемаго измѣненія въ законѣ или новаго закона, съ объяснительною къ проекту запискою. Если заявленіе это подписано не менѣе, какъ 30-тью членами, то предсѣдатель вноситъ его на разсмотрѣніе Думы» (ст. 55). О днѣ слушанія этого предложенія подлежащій министръ извѣщается не позднѣе, какъ за мѣсяцъ до этого дня (ст. 56). «Если Гос. Дума раздѣляетъ изложенныя въ заявленіи соображенія о желательнести отмѣны или измѣненія дѣйствующаго или изданія новаго закона, то соотвѣтственный законопроектъ вырабатывается и вносится въ Думу подлежащимъ министромъ либо главноуправляющимъ отдѣльною частью. Въ случаѣ отказа министра или главноуправляющаго отъ составленія такого законопроекта, Думою можетъ быть образована для его выработки комиссія изъ своей среды» (ст. 57). Совершенно тождественныя постановленія по этому вопросу имѣются и въ Учр. Гос. Совѣта (ст. 54—56).

Изъ этихъ постановленій ясно прежде всего, что предложенія по законодательнымъ вопросамъ могутъ быть вносимы въ Думу и въ Гос. Совѣтъ только группами въ 30 членовъ. Во вторыхъ, видно, что и Дума, и Совѣтъ не могутъ приступить

---

[1]) Кромѣ того случая, когда палата вотируетъ неотложность даннаго предложенія: тогда онъ сдается немедленно въ отдѣлы.

къ обсужденію этихъ предложеній ранѣе, чѣмъ черезъ мѣсяцъ, назначенный для извѣщенія подлежащаго министра. Это очень стѣснительныя правила.

Но особыя сомнѣнія эти постановленія возбуждаютъ по вопросу, что именно ими предоставляется Думѣ и Совѣту: право ли законодательной иниціативы, или что либо либо другое, и въ такомъ случаѣ, что именно. Приведенныя статьи не говорятъ о томъ, что члены Думы (или Совѣта) могутъ вносить въ Думу законопроекты, и что эти законопроекты могутъ обсуждаться Думою. По ст. 55-ой члены Думы вносятъ заявленія объ измѣненіи закона, и къ заявленію долженъ быть приложенъ проектъ «основныхъ положеній предлагаемаго измѣненія въ законѣ», самый же законопроектъ вырабатывается или подлежащимъ министромъ, или комиссіею Думы и ими вносится въ Думу (ст. 34). По ст. 57 Дума, разсматривая предложеніе, внесенное 30-ю членами, постановляетъ лишь о томъ, раздѣляетъ ли она «изложенныя въ заявленіи соображенія о желательности отмѣны или измѣненія дѣйствующаго закона». Такимъ образомъ, по смыслу закона, Дума разрѣшаетъ лишь принципіальный вопросъ о желательности или нежелательности такого то закона, самое же право законодательной иниціативы этими постановленіями ей какъ бы не предоставляется.

Но комиссіямъ Думы иниціатива закона предоставлена: она имъ предоставлена во первыхъ ст. 34-ю, которая говоритъ, что законопроекты вносятся въ Думу или подлежащими министрами, или комиссіями Думы, а во вторыхъ, предоставлена статьею 57, въ силу которой именно для составленія законопроекта Думою, признавшею желательность того, о чемъ говорилось въ заявленіи 30-ти членовъ, можетъ быть образована комиссія. При этомъ надо еще имѣть въ виду, что по буквѣ закона Думою можетъ быть образована комиссія для выработки законопроекта, признаннаго Думою желательнымъ, лишь въ томъ случаѣ, если подлежащій министръ откажется сдѣлать это самъ (ст. 57): если министръ раздѣляетъ соображенія Думы о желательности даннаго закона, то онъ вырабатываетъ его самъ. Но какъ бы то ни было, Дума въ лицѣ комиссіи можетъ, вопреки подлежащему министру, приступить къ обсужденію законопроекта и дать ему дальнѣйшій ходъ, т. е. имѣетъ въ полной мѣрѣ то, что называется правомъ законодательной иниціативы. Такимъ образомъ Думѣ въ лицѣ ея комиссій дается право законодательной иниціативы, и въ то же самое время получается, что ей дается вовсе не право законодательной иниціативы, но лишь право обсуждать вопросъ о желательности или нежелательности данныхъ измѣненій въ законахъ.

Двойственность этихъ постановленій въ Учр. Гос. Думы объясняется исторически: въ проектѣ Учр. Гос. Думы, выработанномъ Булыгинымъ [1]), а также въ Учр. Гос. Думы 6 августа 1905 г., когда Дума имѣла характеръ законосовѣщательный, Думѣ право законодательной иниціативы въ точномъ смыслѣ слова вовсе не было предоставлено, и всѣ дѣла вносились въ Думу не иначе, какъ министрами (ст. 36 Учр. Гос. Думы 6 авг. 1905 г.). Думѣ было предоставлено право обсуждать дѣйствительно только

[1]) Ст. 64—67.

вопросы о желательности или нежелательности даннаго закона (если вопросъ этотъ возбуждался по иниціативѣ ея членовъ), и соотвѣтственный законопроектъ во всякомъ случаѣ вырабатывался подлежащимъ министромъ: или по собственному его желанію, если онъ раздѣлялъ соображенія Думы о желательности даннаго закона, или по Высочайшему повелѣнію, если министръ считалъ, что даннаго закона издавать и вырабатывать не слѣдуетъ, но соображенія Думы о его желательности были раздѣлены Гос. Совѣтомъ и Государемъ (ст. 57 Учр. Гос. Думы 6 авг. 1905 г.). Непрактичность того положенія вещей, согласно которому выработка законопроекта, признаннаго Думою желательнымъ, возлагалась именно на того министра, который высказывался противъ этого проекта, была признана самимъ правительствомъ, и въ Учр. Гос. Думы 20 февр. 1906 г. Думѣ было предоставлено право въ томъ случаѣ, если подлежащій министръ откажется вырабатывать проектъ, признанный Думою желательнымъ, вырабатывать его самой.

По сг. 55 дѣйствующаго закона (ст. 54 Учр. 6 авг.), члены Думы, вносящіе свое заявленіе, должны приложить къ нему «проектъ основныхъ положеній предлагаемаго измѣненія въ законѣ». По ст. 57-й дѣйствующаго Учр. Гос. Думы (ст. 56 и 57 Учр. 6 авг.), ей предоставляется возбуждать и обсуждать вопросъ о желательности даннаго измѣненія. Но члены Думы не чиновники, которымъ можно приказать взять назадъ ихъ заявленіе только потому, что оно написано не въ той формѣ, какая угодна начальству. Дума есть учрежденіе никому не подчиненное, и нѣтъ средства заставить членовъ Думы ограничиваться въ своихъ заявленіяхъ общими соображеніями; если они, вмѣсто того, чтобы прилагать къ своему заявленію «проектъ основныхъ положеній» предлагаемаго измѣненія, приложатъ вполнѣ разработанный проектъ съ детальною къ нему объяснительною запискою, то нѣтъ основанія для того, чтобы Дума или правительство могли требовать, чтобы этотъ разработанный проектъ былъ замѣненъ изложеніемъ лишь основныхъ положеній, ибо авторы проекта могутъ находить, что каждая изъ его статей равно существенна. Затѣмъ, когда Дума приступитъ къ обсужденію вопроса о желательности даннаго измѣненія въ законахъ, нельзя мѣшать тому, чтобы она приступила къ обсужденію не только общихъ вопросовъ, но и къ вопросу о желательности каждаго отдѣльнаго постановленія проекта, т. е. Дума имѣетъ несомнѣнную возможность приступить вмѣсто общихъ соображеній о желательности къ обсужденію опредѣленныхъ постановленій.

Въ одномъ отношеніи право думской инициативы стѣснено: обсужденный и принятый (въ первомъ чтеніи) законопроектъ долженъ быть Думою переданъ для выработки подлежащему министру, если только онъ выразитъ желаніе разрабатывать этотъ, быть можетъ, уже окончательно разработанный проектъ, и Дума можетъ передать его въ свою комиссію лишь въ томъ случаѣ, если министръ откажется принять проектъ для разработки. Это постановленіе закона, если его держаться буквально, сводитъ на нѣтъ всѣ права Думы, предоставленныя ей закономъ въ разсматриваемомъ вопросѣ: Дума можетъ признать желательность такой то реформы, реформа эта можетъ быть разработана въ представленномъ думѣ проектѣ до мельчайшихъ подробностей, мо-

жетъ не вызвать ни одного возраженія въ Думѣ, но достаточно подлежащему министру заявить, что онъ раздѣляетъ соображенія Думы о желательности даннаго проекта, чтобы этотъ проектъ поступилъ для «выработки» въ это министерство, гдѣ онъ можетъ оказаться похороненнымъ навсегда, ибо законъ никакого срока для выработки министру не ставитъ.

Но само собою разумѣется, что никто не можетъ помѣшать Думѣ одновременно съ передачею законопроекта министру, выразившему соотвѣтственное желаніе, передать тотъ же проектъ и въ одну изъ комиссій Думы. Въ законѣ нѣтъ, да по существу дѣла и не можетъ быть никакого препятствія къ тому, чтобы одна изъ комиссій Думы занималась тѣмъ же самымъ вопросомъ, какимъ занимается и какое либо министерство. Ст. 59 Наказа, принятаго Второю Думою, устанавливаетъ именно этотъ порядокъ сдачи принятыхъ Думою законодательныхъ предложеній, внесенныхъ ея членами, въ комиссію, независимо отъ того, выразилъ ли подлежащій министръ желаніе заняться тѣмъ же вопросомъ, или не выразилъ.

Такимъ образомъ подъ вліяніемъ Наказа и согласной съ нимъ практики Думы получилось извѣстное измѣненіе тѣхъ неудачныхъ выраженій закона, которыя въ немъ сохранились отъ того времени, когда Дума признавалась лишь законосовѣщательнымъ учрежденіемъ, и которыя по существу своему находятся въ коренномъ противорѣчіи но только съ основными началами народнаго представительства и съ тою ролью, которую оно по своей природѣ призвано играть въ государственной жизни, но и съ тѣми постановленіями, которыя впослѣдствіи были включены въ Учрежденіе Государственной Думы 20 фев. 1906 г.

IV. Право парламентской инициіативы подлежитъ у насъ извѣстнымъ ограниченіямъ. Прежде всего, оно не распространяется на пересмотръ Основныхъ Законовъ (Осн. Зак. ст. 8 и 107). На этомъ вопросѣ мы уже останавливались выше (стр. 110, 111 и 138).

Затѣмъ, почти во всѣхъ конституціяхъ [1]) или въ наказахъ имѣется то правило, что проектъ или вообще вопросъ, внесенный въ парламентъ въ теченіе данной сессіи, не можетъ быть снова внесенъ въ продолженіе ея ни въ одну изъ палатъ. Это правило, котораго въ Англіи держатся съ 1606 г., имѣетъ то разумное основаніе, что время парламента безплодно не занимается однимъ и тѣмъ же вопросомъ, что устраняются попытки проводить уже отвергнутый вопросъ, воспользовавшись случайнымъ большинствомъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ парламентъ и правительство, зная рѣшающее значеніе парламентскаго голосованія, относятся къ дѣлу серьезнѣе. Надо впрочемъ сказать, что по временамъ это правило можетъ поставить и парламентъ, и правительство въ крайнее затрудненіе, ибо тотъ или другой вопросъ, отвергнутый при однихъ условіяхъ, въ теченіе той же сессіи при измѣнившихся условіяхъ могъ бы или даже долженъ былъ бы быть принятъ парламентомъ. Во Франціи дѣйствуетъ болѣе раціональное правило: безусловный запретъ внесенія вопросовъ или проектовъ, въ данную сессію отвергнутыхъ, распространяется только на членовъ палатъ; правительство же можетъ внести снова, но не иначе, какъ черезъ три мѣсяца.

---

[1]) Напр. Итальянская, ст. 56.

Наше законодательство разрѣшаетъ вопросъ слѣдующимъ образомъ: относительно возможности повторнаго внесенія правительствомъ проекта, имъ уже внесеннаго и палатами отвергнутаго, законъ не содержитъ никакихъ постановленій, и это молчаніе его надо толковать въ томъ смыслѣ, что полномочія правительства тутъ ничѣмъ не ограничены, ибо относительно проектовъ парламентской инціативы извѣстныя ограниченія въ законѣ установлены. Относительно этихъ послѣднихъ законопроектовъ, ст. 51 Учр. Гос. Совѣта и ст. 53 Учр. Гос. Думы (тождественнаго содержанія) устанавливаютъ, что «законопроекты, предначертанные по почину Гос. Совѣта или Гос. Думы и не удостоившіеся Высочайшаго утвержденія, не могутъ быть внесены на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи. Законопроекты, предначертанные по почину Гос. Совѣта или Гос. Думы и отклоненные однимъ изъ сихъ установленій, могутъ быть внесены на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи, если послѣдуетъ на то Высочайшее повелѣніе».

Однако Наказы Гос. Совѣта и Гос. Думы содержатъ постановленія, идущія нѣсколько дальше этой статьи. Согласно Наказу Гос. Совѣта, ст. 84, заявленія его членовъ объ отмѣнѣ или измѣненіи законовъ не могутъ быть возобновляемы въ теченіе той же сессіи. Такимъ образомъ, если проектъ предначертанъ по почину Гос. Совѣта и имъ же отклоненъ, то онъ членомъ Гос. Совѣта въ ту же сессію внесенъ быть вторично не можетъ. Наказъ Гос. Думы заключаетъ въ себѣ общее постановленіе: «отклоненный Думою законопроектъ не можетъ быть внесенъ на разсмотрѣніе Думы въ теченіе той же сессіи». По скольку Дума этимъ постановленіемъ имѣла въ виду только проекты, вносимые ея членами, она конечно была въ полномъ своемъ правѣ. Но по скольку ею имѣлись въ виду и проекты министерскіе (по общей редакціи этой статьи и по мѣсту, занимаемому ею въ Наказѣ, это широкое толкованіе является обязательнымъ), ее надо признать противорѣчащей тому толкованію Учр. Гос. Думы, согласно которому запрещеніе повторнаго внесенія проектовъ не относится къ проектамъ правительственнымъ. Однако, еслибы Дума постановила не разсматривать вторично и законопроектовъ, внесенныхъ министрами, не только не было бы юридическихъ средствъ ее къ тому принудить, но несомнѣнно, что она была бы въ своемъ правѣ, ибо въ русскомъ законодательствѣ не имѣется постановленія, обязывающаго Думу въ данную сессію приступать къ разсмотрѣнію каждаго правительственнаго законопроекта.

V. Согласно общимъ началамъ конституціоннаго права, правительство можетъ вносить свои законопроекты въ любую изъ палатъ, въ нижнюю и верхнюю: ихъ права по дѣламъ законодательства равны. Только законопроекты финансоваго характера (проекты новыхъ налоговъ, бюджетъ и т. п.) вносятся обязательно сначала въ нижнюю палату. У насъ изъ статьи 29 Учр. Гос. Совѣта и изъ ст. 34 Учр. Гос. Думы вытекаетъ, что правительство можетъ вносить свои законопроекты только въ Думу, и что въ Госуд. Совѣтъ эти проекты могутъ поступить только уже по обсужденіи ихъ Думою. Чѣмъ вызвано это отступленіе отъ общепринятаго порядка, сказать трудно.

## § 2. Публикація Законовъ.—Сводъ Законовъ.

I. Законъ, подлежащій исполненію обывателями, или даже законъ, опредѣляющій порядокъ дѣйствія должностныхъ лицъ, по скольку эти дѣйствія могутъ затрагивать права, обязанности или интересы обывателей, нуждается въ томъ, чтобы содержаніе его было общеизвѣстно или по крайней мѣрѣ доступно. Этой цѣли и служитъ публикація законовъ.

У насъ публикація законовъ получаетъ сколько нибудь удовлетворительную постановку весьма медленно. Въ XVII в. при изданіи той или иной мѣры иногда повелѣвалось «прокликать на торгахъ» данное распоряженіе. Въ XVIII в. иногда постановлялось, чтобы данный указъ былъ «объявленъ всенародно». Это сводилось къ прочтенію его въ церквахъ съ амвона [1]). Примѣненіе закона, разъ прослушаннаго на ярмаркѣ или въ церкви, представляется очевидно невозможнымъ, и еще съ XVIII в. наблюдается стремленіе правительства оглашать законы путемъ печатанія ихъ. Первоначально это встрѣчало не малыя затрудненія техническаго характера: типографская работа была дорога. Еще Петръ Великій (16 марта 1714 г. № 2785) требовалъ, чтобы указы и сенатскіе приговоры по генеральнымъ дѣламъ печатались. Но это повидимому мало исполнялось. 1 мая 1728 г. (№ 5267) состоялось распоряженіе о томъ, чтобы законы печатались Академіею Наукъ, въ распоряженіи которой была типографія. Съ 10 мая 1773 г. печатать законы сталъ Сенатъ.

Но это печатаніе указовъ Сенатомъ отличалось отъ современнаго понятія обнародованія въ двухъ отношеніяхъ: во первыхъ, Сенатъ не былъ единственнымъ мѣстомъ, черезъ которое законы оглашались во всеобщее извѣстіе [2]), а во вторыхъ это не было обнародованіемъ въ томъ смыслѣ, какъ его теперь понимаютъ, такъ какъ законъ, напечатанный Сенатомъ, разсылался въ подлежащія присутственныя мѣста, но не было такого изданія, посредствомъ котораго указы могли бы проникать въ публику [3]). Лишь въ 1838 г. Выс. утв. 16 февр. мнѣніемъ Гос. Совѣта была создана для частныхъ лицъ возможность пріобрѣтать въ Сенатѣ отдѣльные экземпляры печатныхъ законовъ, распуб-

---

[1]) Напр. указъ 18 марта 1797 г. № 17879: „прочесть во всѣхъ церквахъ, присоединенныхъ отъ Польши губерній". 29 янв. 1797 г. № 17769: „сей указъ Нашъ прочесть во всѣхъ церквахъ всенародно".

[2]) Указъ 2 мая 1783 г. № 15718 говоритъ, чтобы вѣрили только печатнымъ указомъ, но не говоритъ, чтобы непремѣнно сенатскимъ. Трощинскій въ своей запискѣ, напечатанной въ III томѣ Сборника Русскаго Историческаго Общества, стр. 60, говоритъ относительно начала XIX в.: „Въ Пр. Сенатѣ осталось одно обнародованіе, да и то не во всѣхъ случаяхъ".—Даже и во второй половинѣ XIX в. бывали случаи публикаціи законовъ помимо Сената: напр. Выс. утв. 19 февр. 1861 г. мн. Гос. Сов. № 36676 объявлено начальникамъ губерній въ циркулярѣ мин-ра вн. дѣлъ отъ 25 марта 1861 г.

[3]) Знакомству народа съ законами повидимому особаго значенія вообще не придавали, а по отношенію къ законамъ, опредѣлявшимъ порядокъ дѣйствія органовъ правительства, даже и не считали желательнымъ проникновеніе свѣдѣній объ этихъ законахъ въ народъ. Ср. указъ 8 апр. 1780 г. № 15001 о томъ, что московскій университетъ можетъ помѣщать въ своихъ вѣдомостяхъ только тѣ указы, относительно которыхъ это заблагоразсудитъ само правительство. Ср. Лаппо-Данилевскій, Журналъ Мин-ва Нар. Пр. 1897 г. III, стр. 138.

ликованныхъ при сенатскихъ указахъ. Практически это мало къ чему вело, ибо если такимъ образомъ и можно было пріобрѣсти экземпляръ закона, въ которомъ была нужда, то нельзя было установить, изданъ ли по данному вопросу какой либо законъ. Съ 1 янв. 1863 г. при Сенатѣ издается особое повременное изданіе, «Собраніе Узаконеній и Распоряженій Правительства», гдѣ печатаются всѣ законодательные акты и нѣкоторыя важнѣйшія административныя распоряженія; этотъ сборникъ, на который всѣ желающіе могутъ подписываться, и который разсылается во всѣ присутственныя мѣста, выходитъ по мѣрѣ накопленія матерьяла 4—5 разъ въ недѣлю, иногда по два раза въ день; онъ дѣйствительно является средствомъ оповѣщенія населенія о текущемъ законодательствѣ.

II. Публикація законовъ, помимо значенія чисто освѣдомительнаго, имѣетъ то въ высшей степени существенное значеніе, что съ публикаціей закона связывается вступленіе закона въ силу.

Въ современныхъ законодательствахъ по этому вопросу господствуютъ двѣ системы: или устанавливается единый срокъ, отсчитываемый со дня выхода въ столицѣ офиціальнаго изданія, гдѣ законы публикуются, и съ истеченіемъ этого срока законъ вступаетъ въ силу одновременно во всемъ государствѣ (напр. въ Италіи—черезъ 15 дней по публикаціи, въ Германской Имперіи—черезъ 14, въ Даніи—черезъ 8), или же вступленіе закона въ дѣйствіе въ разныхъ мѣстностяхъ государства ставится въ зависимость отъ полученія въ нихъ подлежащаго офиціальнаго изданія; во Франціи законъ вступаетъ въ силу въ каждомъ округѣ (arrondissement) на другой день послѣ полученія въ немъ офиціальнаго изданія, въ Испаніи—черезъ 4 дня послѣ напечатанія закона въ провинціальной офиціальной газетѣ. Первая система, конечно, удобнѣе: во всемъ государствѣ законъ вступаетъ въ силу одновременно. Но для Россіи эта система невозможна: назначеніе краткаго срока невозможно въ виду того, что имѣются мѣстности, куда въ данный (напр. даже трехмѣсячный) срокъ законъ можетъ и не попасть (Камчатка); назначеніе срока съ такимъ расчетомъ, чтобы въ теченіе его законъ могъ быть доставленъ всюду, приводило бы къ тому, что изданные законы, иногда требующіе немедленнаго введенія въ дѣйствіе, безъ прямой въ томъ нужды не примѣнялись бы въ теченіе многихъ мѣсяцевъ.

III. Согласно ст. 59 Осн. Зак. изд. 1892 г. и прим. 1 къ ст. 19 Учр. Пр. Сената, законъ вступалъ въ силу въ каждомъ присутственномъ мѣстѣ не прежде полученія его, при чемъ Сенатъ разъяснилъ, что полученіе того № Собранія Узаконеній, гдѣ данный законъ напечатанъ, почитается офиціальнымъ распубликованіемъ закона, и что со дня полученія этого нумера законъ долженъ быть примѣняемъ присутственнымъ мѣстомъ. Тутъ существенно отмѣтить, во первыхъ, то, что для присутственнаго мѣста законъ вступаетъ въ силу со дня полученія № Собранія Узаконеній, т. е. въ такой моментъ, когда онъ населенію еще не обнародованъ, ибо для обнародованія напр. въ губерніи требуется еще извѣстное время. Во вторыхъ, Сенатъ говоритъ лишь, что напечатаніе въ Собраніи Узаконеній есть офиціальное обнародованіе закона, но не устанавливаетъ того поло-

женія, чтобы только напечатаніе въ этомъ Сборникѣ имѣло характеръ офиціальнаго обнародованія. Наоборотъ, Сенатъ указываетъ на то, что «въ печатномъ изданіи помѣщенное узаконеніе... признается офиціально изданнымъ, если оно напечатано по распоряженію Правительства» (опредѣленіе Пр. Сената 20 ноября 1884 г., Собр. Узак. 1885 г. № 18, ст. 165). И на практикѣ нерѣдко, какъ мы уже указывали, узаконенія сообщались подлежащимъ мѣстамъ и какимъ либо инымъ образомъ. Между прочимъ, законы по военному вѣдомству обыкновенно распубликовывались въ приказахъ по военному министерству и лишь послѣ состоявшейся публикаціи сообщались Сенату.

Затѣмъ, по вопросу о юридическомъ значеніи обнародованія существенно отмѣтить, что наше дореформенное законодательство устанавливало нѣсколько случаевъ, когда законъ примѣнялся или безъ обнародованія, или же къ случаямъ, предшествовавшимъ его обнародованію. Безъ обнародованія примѣнялись всѣ законы, «тайнѣ подлежащіе» (Ст. 56 Осн. Зак. изд. 1892 г., прим.). Одно время количество подобныхъ тайныхъ законовъ было велико. Къ нимъ относилось между прочимъ большинство узаконеній по расколу и сектантству, что тѣмъ болѣе странно, что то были законы, непосредственно затрагивавшіе права частныхъ лицъ. Къ случаямъ, возникшимъ до его обнародованія, законъ примѣнялся (ст. 61 Осн. Зак., изд. 1892 г.), во первыхъ, если это было прямо въ законѣ постановлено и, во вторыхъ, когда въ законѣ было сказано, что онъ есть только подтвержденіе и изъясненіе смысла закона прежняго. Этимъ способомъ иногда новому правилу придавали обратную силу, указывая лишь на то, что это новое правило есть изъясненіе закона прежняго.

Новые Основные Законы 1906 г. не затронули вопроса, въ какой именно моментъ послѣ публикаціи законъ вступаетъ въ силу для присутственныхъ мѣстъ и для населенія, и въ этомъ сохранили прежнее положеніе вещей. Но относительно того, что именно считается опубликованіемъ, опредѣленно постановили, что имъ считается обнародованіе закона Пр. Сенатомъ (ст. 91). Такимъ образомъ напечатаніе закона въ какомъ либо иномъ сборникѣ, хотя бы офиціальномъ, отнынѣ уже не можетъ почитаться обнародованіемъ закона и для вступленія его въ силу безразлично. Затѣмъ существенно, что новые Осн. Законы уже не упоминаютъ объ указахъ, тайнѣ подлежащихъ, и, напротивъ того, говорятъ, что законы «прежде обнародованія въ дѣйствіе не приводятся» (ст. 91). Однако предусматривается возможность того, что «въ самомъ издаваемомъ законѣ можетъ быть указано на обращеніе его, до обнародованія, къ исполненію по телеграфу или посредствомъ нарочныхъ» (ст. 93). То постановленіе старыхъ Осн. Законовъ, которое предусматривало распространеніе новаго закона на случаи, предшествующіе его изданію, если это прямо въ законѣ постановлено, или если въ законѣ сказано, что онъ есть только изъясненіе закона прежняго, повторено и въ новыхъ Основныхъ Законахъ (ст. 89).

IV. Въ новыхъ Основныхъ Законахъ установлено то правило, что «законодательныя постановленія не подлежатъ обнародованію, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ положеніямъ сихъ Основныхъ Законовъ». Этимъ правиломъ, во первыхъ, устанавливается право и обязанность Сената провѣрять правильность изда-

нія препровожденныхъ къ нему для распубликованія законовъ [1]). Право Сената отказывать въ распубликованіи препровожденныхъ къ нему узаконеній, если они изданы не въ установленномъ порядкѣ, есть право, не могущее имѣть никакого практическаго значенія: никогда мѣсто, «всецѣло отъ произволенія державной власти зависящее», не можетъ протестовать противъ нарушенія ею установленнаго порядка. Указъ 3 іюня 1907 г. объ измѣненіи избирательнаго права былъ актомъ, изданнымъ очевидно не въ томъ порядкѣ, какой предписанъ Основными Законами, и Сенатъ, вопреки ст. 92, его опубликовалъ [2]).

Во вторыхъ, изъ разсматриваемаго постановленія ст. 92-ой вытекаетъ, что въ настоящее время не могутъ подлежать распубликованію всѣ тѣ законы, которые были утверждены Выс. властью до 27 апр. 1907 г., но почему либо въ свое время остались нераспубликованными. Ст. 92-ая категорично говоритъ, что «законодательныя постановленія не подлежатъ обнародованію, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ положеніямъ с и х ъ Основныхъ Законовъ», а порядокъ изданія законовъ, существовавшихъ въ старое время, не соотвѣтствуетъ положеніямъ «сихъ» Основныхъ Законовъ, требующихъ для законодательной дѣятельности соучастія Гос. Думы. Коль скоро эти законы не могутъ быть распубликованы, а по ст. 91-ой законы «прежде обнародованія въ дѣйствіе не приводятся», то и получается, что всѣ тѣ законы, которые въ свое время обнародованы не были, потому ли, что они признавались подлежащими тайнѣ, или потому, что Сенатъ не поспѣлъ ихъ обнародовать, или же потому, что обнародованіе ихъ по какимъ либо соображеніямъ было отложено, теперь не могутъ быть ни обнародованы, ни приведены въ дѣйствіе [3]).

---

[1]) По отношенію къ объявленнымъ Выс. повелѣніямъ право это уже и раньше принадлежало Сенату (см. выше, стр. 409 вын.). По отношенію къ законамъ оно предоставлено Сенату впервые закономъ 6 іюня 1905 г. объ устраненіи отступленій въ порядкѣ изданія законовъ (ст. 4): „На обязанность Пр. Сената возлагается не разрѣшать обнародованія законодательныхъ постановленій, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ правиламъ основныхъ государственныхъ законовъ“. Въ этомъ законѣ и въ опубликованныхъ при немъ мотивахъ его любопытно то, что вопросъ, каковъ же именно порядокъ изданія законовъ, каковъ формальный признакъ закона, такъ и остался вовсе обойденнымъ, между тѣмъ именно по этому вопросу въ нашемъ дореформенномъ правѣ и существовало коренное разногласіе; требуется ли подпись Государя или обсужденіе въ Гос. Совѣтѣ? Послѣ изданія этого закона начинается наше «законодательство переходнаго времени», когда отдѣльные акты издавались во всевозможномъ порядкѣ, и ни разу Сенатъ не воспользовался этимъ правомъ и не осуществилъ этой своей обязанности.

[2]) Тождественная функція надзора за правильностью изданія законовъ и конституціонностью ихъ содержанія была возложена французскими конституціями VIII и XII г. республики и 1852 г. на сенатъ. Дѣятельность сената въ этомъ направленіи не проявилась ровно ни въ чемъ, хотя наполеоновское законодательство давало сенату не мало поводовъ воспользоваться этимъ своимъ правомъ.

[3]) Въ первое время послѣ 27 апр. 1906 г. Сенатъ неоднократно нарушалъ требованіе ст. 92-ой Осн. Зак. и послѣ этого числа, когда новые Основные Законы уже вступили въ силу, опубликовывалъ законы, утвержденные помимо Думы. Напр. 28 апр. 1906 г. (Собр. Узак. № 105, ст. 631) опубликовалъ Выс. утв. 22 апр. мнѣніе Гос. Совѣта о преобразованіи Верховнаго Уголовнаго Суда, 6-го іюня 1906 г. (Собр. Узак. ст. 833) опубликовалъ Выс. утв. 22 апр. 1906 г. мнѣніе Гос. Совѣта объ установленіи отвѣтственности за распространеніе ложныхъ слуховъ о кредитоспособности государствен-

V. Своеобразною формою публикаціи законовъ является Полное Собраніе Законовъ. Происхожденіе его таково: при томъ хаосѣ въ дѣлѣ опубликованія законовъ, который царилъ до 1863 г., въ особенности при порядкахъ, существовавшихъ въ XVIII и въ началѣ XIX в., когда указы сообщались только подлежащему мѣсту, установить, какіе вообще изданы законы, являлось практически невозможнымъ: многихъ указовъ, посланныхъ для исполненія въ то или другое мѣстное учрежденіе, не было въ центральныхъ учрежденіяхъ и даже въ Сенатѣ. Для того, чтобы вывести наше законодательство изъ этого состоянія и внести въ него опредѣленность, начиная съ царствованія Петра В. не прекращались попытки замѣнить Уложеніе царя Алексѣя Михайловича и всѣ изданные послѣ него законодательные акты новымъ Уложеніемъ, которое замѣнило бы собою всѣ изданные законы. Но работа эта, вообще трудно исполнимая и совершенно не соотвѣтствовавшая уровню юридическаго образованія той эпохи, ни къ чему не приводила. По вступленіи на престолъ Императора Николая I было рѣшено вмѣсто составленія новаго Уложенія ограничиться Сводомъ дѣйствующихъ законовъ; работа эта была поставлена подъ руководство Сперанскаго. Для этой цѣли прежде всего было приступлено къ составленію сборника всѣхъ изданныхъ когда либо (послѣ Уложенія 1649 г.) законовъ. Законы эти, расположенные въ хронологическомъ порядкѣ, какъ уже отмѣненные, такъ и сохранившіе силу, составили Полное Собраніе Законовъ, вышедшее въ 1830 г. При этомъ законы, изданные до изданія перваго манифеста Императора Николая Павловича, т. е. до 12 дек. 1825 г., составили «Первое Полное Собраніе Законовъ» (45 томовъ); законы, изданные при немъ и при Имп. Александрѣ II, составили Второе Полное Собр. Законовъ (55 томовъ); и съ 1 марта 1881 г. идетъ Третье Полное Собраніе Законовъ (по одному тому на годъ).

Напечатаніе закона въ этомъ сборникѣ не отражается на силѣ и значеніи даннаго законодательнаго акта. Этотъ сборникъ служитъ только средствомъ ознакомленія со всею массою русскаго законодательства и при томъ въ оригинальномъ, неизмѣнномъ текстѣ каждаго закона. Практическихъ цѣлей повседневнаго употребленія этотъ сборникъ не преслѣдуетъ: онъ слишкомъ для того громоздокъ и вмѣстѣ съ тѣмъ по самому расположенію матерьяла (хронологическая система, безъ различія законовъ отмѣненныхъ и сохранившихъ силу) мало пригоденъ для разрѣшенія по этому одному сборнику, какое именно правило дѣйствуетъ по данному вопросу. Въ настоящее время, съ изданіемъ съ 1863 г. Собранія Узаконеній и Распоряженій Правительства, какъ сборника текущаго, выходящаго по мѣрѣ изданія отдѣльныхъ законовъ, Полное Собраніе Законовъ, какъ сборникъ, выходящій однимъ томомъ и при томъ обыкновенно со значительнымъ запозданіемъ, утратилъ практическое значеніе. Но оно остается единственнымъ средствомъ ознакомленія съ подлиннымъ текстомъ законодательныхъ актовъ, изданныхъ до 1863 г.

---

ныхъ кредитныхъ установленій; 18 іюля того же года (Собр. Узак. № 175 ст. 1050) опубликовалъ Выс. утв. 11 апр. 1906 г. положеніе Ком. Министровъ о предоставленіи лицамъ польскаго происхожденія права пріобрѣтенія имуществъ въ извѣстныхъ мѣстностяхъ.

VI. Законодательнымъ сборникомъ, расчитаннымъ на практическое употребленіе, является Сводъ Законовъ.

Основная его идея состоитъ въ томъ, что въ немъ весь законодательный матерьялъ расположенъ въ систематическомъ порядкѣ, при чемъ въ Сводъ включены были только тѣ законы, которые ко времени его изданія сохранили силу, т. е. не были отмѣнены или измѣнены законами позднѣйшими. Въ виду той цѣли служить именно потребностямъ практики, которая имѣлась въ виду при составленіи Свода, было постановлено, что Сводъ будетъ періодически переиздаваться, при чемъ всякій разъ изъ него будутъ исключаться законы, въ промежутокъ между двумя изданіями Свода отмѣненные, и будутъ включаться законы, за тотъ же періодъ изданные. Кромѣ того, такъ какъ подобныя новыя Изданія Свода въ цѣломъ его объемѣ не могли быть выпускаемы въ короткіе промежутки времени, то было постановлено, что въ промежуткахъ между Изданіями Свода будутъ выпускаться Продолженія къ нему, и въ этихъ Продолженіяхъ будутъ указываться только тѣ статьи послѣдняго Изданія Свода, которыя подверглись измѣненію.

Такимъ образомъ, если взять въ послѣднемъ Изданіи тотъ томъ Свода Законовъ, который относится къ данному вопросу, найти въ немъ подлежащія статьи и затѣмъ справиться по Продолженію, не были ли онѣ измѣнены или отмѣнены, и въ чемъ именно, то этимъ устанавливается, какое именно правило имѣется въ дѣйствующихъ законахъ по данному вопросу.

Первое изданіе Свода Законовъ было составлено Сперанскимъ къ 19 января 1833 г. Оно офиціально называется «Изданіе 1832 г.». Второе было выпущено въ 1842 г., третье въ 1857 г. Послѣ того полнаго Изданія Свода Законовъ составляемо не было, и переиздавались лишь отдѣльные томы. Въ настоящее время большинство ихъ дѣйствуетъ въ Изданіяхъ 1890-хъ годовъ, но есть томъ, дѣйствующій все еще въ изданіи 1857 г. (т. VIII, ч. 2). Продолженія предполагалось выпускать ежегодно, первое время оно такъ и дѣлалось, но потомъ они стали запаздывать, и теперь они выходятъ обыкновенно разъ въ 5—6 лѣтъ. Продолженіе ко всѣмъ томамъ Свода Законовъ вышло въ 1906 г., при чемъ оно обнимаетъ всѣ законодательные акты, изданные по 1 іюня 1906 г., т. е. какъ бы подводитъ итоги всему нашему дореформенному законодательству (предыдущее Продолженіе вышло въ 1902 г.). При столь рѣдкихъ Продолженіяхъ нынѣ оказывается уже невозможнымъ довольствоваться Сводомъ и Продолженіями къ нему: послѣ послѣдняго Продолженія могутъ быть изданы законы, внесшіе то или другое измѣненіе въ тѣ правила, которыя установлены законами, вошедшими въ послѣднее Продолженіе. Поэтому практически оказывается почти всегда необходимымъ провѣрить по Собранію Узаконеній и Распоряженій Правительства, не произошло ли какихъ либо измѣненій въ законодательномъ матерьялѣ уже послѣ изданія Продолженія.

Сводъ Законовъ въ качествѣ сборника дѣйствующихъ законовъ, и при томъ сборника офиціальнаго и постоянно подновляемаго и содержимаго на уровнѣ текущаго законодательства, есть специфическая особенность русскаго права: ни въ одномъ государствѣ подобнаго сборника не существуетъ. Практическія

удобства его несомнѣнны. При нашемъ состоянiи законодательства и въ особенности при нашемъ уровнѣ науки права и разработки законодательнаго матерьяла Сводъ Законовъ сослужилъ громадную и ничѣмъ не замѣнимую службу русскому государству и обществу. Сперанскiй въ редактированномъ имъ манифестѣ 31 янв. 1833 г. объ изданiи Свода говоритъ: «сего требовали первыя, существенныя нужды государства: правосудiе и порядокъ управленiя. Симъ удостовѣряется сила и дѣйствiе законовъ въ настоящемъ и полагается твердое основанiе и постепенному ихъ усовершенствованiю въ будущемъ».

VII. При включенiи въ Сводъ нѣсколько законовъ, устанавливающихъ по существу своему одно и то же правило, нерѣдко сливаются въ одну статью; вмѣстѣ съ тѣмъ столь же часто одинъ какой либо законъ, заключающiй рядъ правилъ, по системѣ Свода подлежащихъ отнесенiю въ разные его томы, разбивается на части. Такимъ образомъ кодификацiонная работа (составленiе Свода и Продолженiй къ нему) не есть простая перепечатка дѣйствующихъ законовъ, но до нѣкоторой степени является ихъ переработкой, или по крайней мѣрѣ передредактированiемъ. Несомнѣнно, что какъ бы тщательно и осторожно эта работа ни производилась, она всегда можетъ заключать въ себѣ прямыя ошибки. Кромѣ того возможно, что напр. при разнесенiи отдѣльныхъ статей какого либо закона по разнымъ частямъ Свода, статьи эти, утративъ непосредственную свою связь, могутъ до нѣкоторой степени утратить и свой первоначальный смыслъ. Отсюда вопросъ: который изъ двухъ текстовъ, текстъ ли подлиннаго закона, или текстъ Свода, если смыслъ ихъ разный, имѣетъ преимущественную силу?

Господствующая по этому вопросу теорiя исходитъ изъ слѣдующихъ соображенiй. Сперанскiй, внося 19 янв. 1833 г. въ Госуд. Совѣтъ Сводъ Перваго Изданiя для разрѣшенiя вопроса о силѣ Свода, предполагалъ «признать статьи Свода закономъ, но не единственнымъ и не исключительнымъ, но дѣйствующимъ только въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ нѣтъ сомнѣнiя ни о существованiи закона, ни о смыслѣ его; какъ же скоро предстоитъ сiе сомнѣнiе, то прибѣгать къ самому тексту закона и разрѣшать его предпочтительно по сему тексту». Члены Гос. Совѣта, обсуждая этотъ вопросъ, повидимому не пришли къ единогласному заключенiю; но когда журналъ засѣданiя Гос. Совѣта съ возраженiями отдѣльныхъ членовъ былъ представленъ Государю, то Государь положилъ такого рода резолюцiю: «Сводъ разсылается нынѣ же, какъ положительный законъ, котораго исключительное дѣйствiе начнется съ 1 генваря 1835 г.» Смыслъ этой резолюцiи ясенъ: Сводъ есть законъ, и, какъ законъ позднѣйшiй, онъ отмѣняетъ всѣ законы предшествующiе, если въ чемъ либо съ ними не согласенъ. Въ исполненiе этой резолюцiи былъ редактированъ манифестъ 31 янв. 1833 г. объ изданiи Свода Законовъ. И хотя этотъ манифестъ по вопросу о сравнительной силѣ Свода и подлинныхъ узаконенiй содержитъ постановленiя весьма неясныя и противорѣчивыя, но ихъ необходимо толковать въ смыслѣ той резолюцiи Императора Николая I, въ исполненiе которой и былъ редактированъ этотъ манифестъ, а именно, что Сводъ самъ есть «положительный законъ». Само по себѣ такое толкованiе является юридически недопустимымъ: оно противорѣчитъ и существу законодательной

власти, и существу неограниченной монархіи. По ст. 72 Осн. Зак. «законъ сохраняетъ свое дѣйствіе, доколѣ не будетъ отмѣненъ силою новаго закона», а по ст. 51 «никакое мѣсто или правительство въ государствѣ не можетъ само собою установить новаго закона, и никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія Самодержавной власти». Изданія же Свода и Продолженій Высочайшею властью не утверждались и являлись работою административныхъ установленій. Признаніе, что въ случаѣ, если законъ при перенесеніи въ Сводъ подвергся какому либо измѣненію, то обязательно это измѣненіе, сводится къ признанію, что въ самодержавной Россіи воля кодификаціонныхъ учрежденій была выше воли Государя. Но поскольку относительно Изданія 1832 г. имѣется прямое указаніе Государя, что этотъ Сводъ есть «положительный законъ», съ этимъ указаніемъ надо считаться, и за этимъ Изданіемъ Свода надо признать самостоятельную силу закона.

Что же касается Свода послѣдующихъ Изданій, то ихъ сила опредѣляется не манифестомъ 31 янв. 1833 г., а указомъ 4 марта 1843 г. (для Второго Изданія) и 12 мая 1858 г. (для Третьяго Изданія). По вопросу о сравнительной силѣ Свода и подлинныхъ законовъ они точно такъ же не содержатъ никакихъ постановленій. Но такъ какъ эти указы не основаны на категорическомъ предписаніи Верховной власти считать Сводъ и этихъ Изданій «положительнымъ закономъ», эти указы надо толковать согласно съ общими началами права и необходимо признавать, что Сводъ, какъ работа административнаго (незаконодательнаго) учрежденія, не можетъ имѣть силы, отмѣняющей или измѣняющей акты, утвержденные властью Государя.

Поэтому относительно всѣхъ Изданій Свода и Продолженій, кромѣ Свода 1832 г., необходимо придти къ тому выводу, что они имѣютъ силу и значеніе, поскольку согласны съ тѣми законами, которые въ эти Изданія вошли. Если же въ этихъ Изданіяхъ имѣется какое либо разногласіе съ закономъ, то предпочтеніе надо отдавать тексту Высочайше утвержденному, а не тексту кодификаціонному. Это мнѣніе въ настоящее время признано и русскою юридическою литературою, и практикою Пр. Сената [1]).

За послѣднее время въ эту теорію Е. М. Побѣдиною была внесена существенная поправка, относящаяся къ Своду изданія 1832 г. Е. М. Побѣдина указываетъ на то, что та резолюція Государя, на которой основывается утвержденіе, что Сводъ 1832 г. получилъ силу закона, не только не была распублико-

---

[1]) Дальнѣйшіе подробности см. у Лозинскаго, Кодификація законовъ по русскому госуд. праву, Журн. Министерства Юстиціи, 1897 №№ 4 и 5.—Лазаревскій, Законъ и Сводъ. Право, 1899, стр. 1681 и сл.—Коркуновъ. Значеніе Свода Законовъ, Журналъ Мин-ва Юст. 1894 г., сент., и въ Сборникѣ статей.—Таганцевъ, Русское уголовное право, стр. 164—166. У нихъ же и свѣдѣнія о существующей практикѣ Сената.—Особо стоитъ А. И. Каминка, Право, 1908 г. № 1.: онъ находитъ, что законодательная сила должна быть признана за всѣми кодификаціонными изданіями въ силу того, что и ихъ сила опредѣляется манифестомъ 31 янв. 1833 г. Намъ кажется, что сила Изданій 1842 и 1857 г.г. опредѣляется тѣми указами, которые были изданы при выходѣ въ свѣтъ этихъ Изданій, и что коль скоро нѣтъ безусловной необходимости толковать эти указы наперекоръ основнымъ началамъ права (какъ это можно было дѣлать относительно Свода 1832 г. въ виду резолюціи Императора Николая Павловича), то и дѣлать этого не слѣдуетъ.

вана, но и не была обращена къ исполненію [1]). Тѣмъ текстомъ, на которомъ основана сила Свода, является не эта резолюція, но манифестъ 31 января 1833 г., гдѣ о томъ, что Сводъ получаетъ силу закона, не говорится ничего, но наоборотъ сказано: «повелѣли Мы... одни дѣйствующіе нынѣ въ Имперіи Нашей законы соединить въ правильный и единообразный Сводъ и изложить ихъ въ точной силѣ ихъ, безъ всякаго въ существѣ ихъ измѣненія»... Затѣмъ, противъ того, чтобы на Сводъ 1832 г. ко времени его изданія смотрѣли, какъ на новый законъ, говоритъ и то, что законы, изданные послѣ 1 января 1832 г. и въ Сводъ изд. 1832 г. не включенные, не почитались отмѣненными Сводомъ, хотя бы и стояли съ нимъ въ противорѣчіи; между тѣмъ, еслибы Сводъ былъ новымъ закономъ, то по отношенію къ этимъ законамъ, изданнымъ въ промежутокъ между 1 января 1832 г. и 31 января 1833 г., онъ являлся бы закономъ послѣдующимъ, отмѣняющимъ дѣйствіе законовъ предшествующихъ, съ нимъ не согласныхъ [2]). Наконецъ, по резолюціи Государя, Сводъ долженъ былъ получить силу закона съ 1 января 1835 г. [3]). Между тѣмъ до этого времени, 12-го декабря 1834 г. состоялся законъ, гдѣ (въ пунктѣ VIII) говорилось: «какъ Сводъ не постановляетъ законовъ вновь, но есть только составъ законовъ существующихъ». Совокупность этихъ соображеній приводитъ Е. М. Побѣдину къ тому вполнѣ обоснованному выводу, что Сводъ Законовъ также и въ изданіи 1832 г. силы закона не имѣлъ и не имѣетъ [4]).

---

## ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

## Нѣкоторые особые виды законовъ.

### § 1. Конституціи.

I. Среди всѣхъ вообще законовъ совершенно своеобразное мѣсто занимаютъ законы конституціонные [5]). Это понятіе характеризуется двумя родами признаковъ: довольно неуловимыми и

---

[1]) Къ вопросу о юридической силѣ Свода Законовъ. Журналъ Министерства Юстиціи, 1909 г. апрѣль, стр. 7—9 отдѣльнаго оттиска.

[2]) Что эти законы Сводомъ отмѣнены не были, видно изъ того, что они вошли въ послѣдующія Продолженія къ Своду.

[3]) На журналѣ Государственнаго Совѣта отъ 1 февраля 1833 г., гдѣ обсуждался проектъ манифеста, впослѣдствіи изданнаго съ помѣткою Государя „31 января 1833 г.“, имѣется приписка, сдѣланная Государственнымъ Секретаремъ о томъ, что Государь соизволилъ повторить свои мысли, что до 1835 г. Сводъ можетъ служить присутственнымъ мѣстамъ руководствомъ или такъ сказать указателемъ къ пріисканію на всякій случай дѣйствующихъ законовъ, но текстъ Свода въ видѣ положительнаго закона въ актахъ судебныхъ не будетъ приводимъ прежде означеннаго срока“.

[4]) Несомнѣнно, что у Государя было желаніе обратить Сводъ въ законъ, но желаніе это имъ осуществлено не было.

[5]) Esmein. Droit const., стр. 468 сл.—Duguit. Dr. Const., стр. 1083 сл.—Laband. Staatsrecht, томъ I, стр. 520 сл. Его же Die Wandlungen der deutschen Verfassung. 1895.—Еллинекъ. Конституціи, ихъ измѣненія и преобразованія, русск. пер. 1907 г.—Bryce. La république américaine, фр. пер. томъ I, стр. 346—370, томъ II, стр. 53—89.—Лассаль. О сущности конституціи (есть русскіе переводы).

расплывчатыми признаками матерьяльными и признаками формальными, въ тѣхъ государствахъ, гдѣ они вообще существуютъ, ясными и опредѣленными [1]).

1) Въ матерьяльномъ отношеніи конституціи представляютъ основныя положенія государственнаго строя даннаго государства. Но само собою разумѣется, что понятіе основныхъ положеній весьма растяжимо и даже субъективно. И съ точки зрѣнія общаго содержанія своего конституціи представляютъ значительное разнообразіе; это видно уже изъ сопоставленія самаго объема ихъ: нидерландская конституція 30 ноября 1887 г. имѣетъ 209 статей, а три французскіе дѣйствующіе конституціонные закона (24 и 25 февраля и 16 іюля 1875 г.) имѣютъ въ общей сложности 24 статьи, каждая въ среднемъ того же объема, что и статьи конституціи нидерландской. Надо впрочемъ сказать, что въ настоящее время вырабатывается нѣкоторый средній типъ конституцій, и тѣ вопросы, которые въ нихъ трактуются, въ общемъ почти всегда одни и тѣ же. Въ этомъ отношеніи какъ бы прототипомъ большинства конституцій континента Европы является бельгійская конституція 7 февр. 1831 г., распадающаяся на слѣдующіе отдѣлы: о территоріи, о бельгійцахъ и ихъ правахъ (права гражданской свободы), о властяхъ (народное представительство, король, министры, судебная власть, органы самоуправленія), о финансахъ, о вооруженной силѣ. По этому образцу составлены конституціи прусская, румынская, греческая и др. Онъ остался не безъ вліянія и на наши Основные Законы 1906 г.

Но во всякомъ случаѣ разнообразіе содержанія конституціонныхъ законовъ и отсутствіе объективныхъ критеріевъ для отнесенія того или другого вопроса къ числу вопросовъ конституціонныхъ не позволяютъ класть матерьяльный признакъ въ основаніе опредѣленія конституціи.

2) Формальный признакъ конституціонныхъ законовъ состоитъ въ томъ, что это законы, порядокъ отмѣны или измѣненія которыхъ (пересмотра ихъ) установленъ иной, чѣмъ для всѣхъ прочихъ законовъ, и при томъ болѣе сложный, имѣющій цѣлью гарантировать эти законы отъ частныхъ и случайныхъ перемѣнъ. Впрочемъ въ этомъ отношеніи современныя государства представляютъ довольно значительное разнообразіе. Существуютъ, во первыхъ, государства, гдѣ нѣтъ особой категоріи конституціонныхъ законовъ, которые отличались бы отъ остальныхъ законовъ своей силою. Таковы Англія и Венгрія: всѣ ихъ законы имѣютъ равную силу, всѣ они въ томъ же порядкѣ могутъ быть отмѣнены или измѣнены актомъ парламента, утвержденнымъ королемъ. Но само собою разумѣется, что въ англійскомъ или венгерскомъ законодательствѣ имѣются такого рода положенія, на которыя у парламента не поднимется рука; существованіе монархіи или личная неприкосновенность гражданъ такого рода положенія, которыя парламентъ затронуть не рѣшится. Но это уже вопросъ политическаго такта парламента, но не формальной ограниченности его полномочій. Къ этой же категоріи государствъ можно отнести тѣ государства, гдѣ хотя и существуетъ особый актъ, называемый

[1]) Относительно того, на сколько наши Основные Законы 1906 г. подходятъ подъ типъ конституцій, см. выше, стр. 110—113.

конституціею, но не установлено никакой особой процедуры для измѣненія ея, и она измѣняется въ общемъ законодательномъ порядкѣ [1]). Эта послѣдняя категорія государствъ сравнительно съ Англіею и Венгріею представляетъ ту практически существенную особенность, что хотя по закону измѣненіе конституціи и не требуетъ никакой особой процедуры, но коль скоро извѣстные законы выдѣлены въ особый актъ, въ которомъ къ тому же изложены основные принципы государственнаго устройства, то ко всякому измѣненію этого акта естественно относятся, какъ къ чему то, имѣющему особое значеніе, и напр., несмотря на то, что въ Италіи конституція, или «статутъ» можетъ измѣняться въ порядкѣ обыкновеннаго законодательства, на дѣлѣ всякому измѣненію ея предшествовало обращеніе къ избирателямъ путемъ роспуска парламента, при чемъ всегда бывало извѣстно, что новому парламенту будетъ предложенъ пересмотръ опредѣленныхъ статей конституціи.

Во вторыхъ, существуютъ государства (и при томъ составляющія преобладающее большинство), въ которыхъ конституціонные законы пользуются особою формальною неприкосновенностью. Эта неприкосновенность можетъ выражаться въ разныхъ формахъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ она проявляется въ отступленіяхъ отъ общаго парламентскаго дѣлопроизводства [2]). Но не смотря на то, что парламенты дѣйствуютъ публично, тѣ незначительныя отступленія отъ общаго порядка дѣлопроизводства, которыми обставляется пересмотръ конституцій, не могутъ содѣйствовать особому повышенію авторитета конституціонныхъ законовъ. Въ другихъ государствахъ для пересмотра конституціи требуется роспускъ палатъ и созывъ новыхъ [3]). Такимъ путемъ создается извѣстное обращеніе къ общественному мнѣнію страны, и вопросъ о пересмотрѣ конституціи ставится (хотя и не прямо) на его обсужденіе. Наконецъ въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки, въ нѣкоторыхъ государствахъ Южной (Чили, Боливія) и въ Австраліи вопросъ о пересмотрѣ конституціи разрѣшается сначала законодательнымъ собраніемъ, и принятое имъ измѣненіе конституціи подвергается всенародному голосованію.

---

[1]) Таково положеніе дѣлъ въ Италіи, Испаніи, Любекѣ, Саксенъ-Мейнингенѣ, Саксенъ-Альтенбургѣ, Саксенъ-Кобургъ-Готѣ и нѣк. др.

[2]) Напр. по ст. 107 прусской конституціи, она „измѣняется въ общемъ порядкѣ законодательства. Для этого достаточно въ каждой палатѣ большинства поданныхъ голосовъ въ двухъ послѣдовательныхъ голосованіяхъ, раздѣленныхъ промежуткомъ въ 3 недѣли". Въ нѣкоторыхъ государствахъ для принятія конституціонныхъ законовъ предписывается повышенный кворумъ и повышенное большинство. Напр. въ Австріи требуется кворумъ половины членовъ палаты и большинство въ двѣ трети голосовъ. Аналогичны постановленія конституцій гессенской и нѣкоторыхъ американскихъ. Своеобразный порядокъ принятъ во Франціи. Тамъ обѣ палаты парламента могутъ постановить, что конституція должна быть измѣнена такъ то. Въ такомъ случаѣ обѣ палаты собираются въ совмѣстное засѣданіе, которое большинствомъ голосовъ принимаетъ или отвергаетъ измѣненіе, принятое порознь обѣими палатами. Этотъ порядокъ предоставляетъ извѣстное преимущество палатѣ депутатовъ, гдѣ 576 членовъ, передъ сенатомъ съ его 300 членами.

[3]) Таковъ порядокъ, установленный конституціями: португальской, ст. 140—144; шведской, ст. 64; датской, ст. 95. Въ Бельгіи и Румыніи при этомъ новыя палаты могутъ вотировать измѣненіе конституціи только при кворумѣ въ двѣ трети членовъ и большинствомъ въ двѣ трети присутствующихъ голосовъ (ст. 131 бельгійской конст. и 128 румынской).

II. По поводу конституціонныхъ законовъ, отличающихся отъ остальныхъ законовъ порядкомъ своего изданія и пересмотра, возникаетъ вопросъ объ ихъ юридической силѣ. На этотъ вопросъ дать одинъ какой либо отвѣтъ, пригодный для всѣхъ странъ, невозможно. Само собою разумѣется, что если конституція отличается отъ остальныхъ законовъ только тѣмъ, что она вотирована парламентомъ съ какою либо несущественною особенностью въ дѣлопроизводствѣ (напр. съ тѣмъ, что между двумя чтеніями прошло три недѣли), то въ глазахъ населенія и въ глазахъ самого парламента она не можетъ имѣть никакого авторитета, который ставилъ бы ее надъ прочими законами, вотированными, быть можетъ, тоже такъ, что фактически промежутокъ между чтеніями былъ не меньше тѣхъ же трехъ недѣль. Поэтому въ германскихъ странахъ, гдѣ вообще отличія конституціонныхъ законовъ отъ обыкновенныхъ не слишкомъ велики, господствуетъ взглядъ на конституцію, какъ на извѣстную правительственную программу, какъ на инструкцію, которую законодательная власть даетъ сама себѣ, и которая ее юридически потому связывать не можетъ.

Наоборотъ, въ тѣхъ странахъ, гдѣ порядокъ изданія конституціонныхъ законовъ въ большей степени обезпечиваетъ соотвѣтствіе ихъ требованіямъ общественнаго мнѣнія, гдѣ вотированію конституціонныхъ законовъ предшествуетъ обращеніе къ избирателямъ путемъ роспуска парламента, и въ особенности тамъ, гдѣ конституціонные законы подвергаются всенародному голосованію, конституціи имѣютъ въ глазахъ народа, а слѣдовательно и въ глазахъ законодательныхъ собраній значеніе нормъ высшаго порядка сравнительно съ законами, нормъ, обязательныхъ и для законодательной власти.

Въ германскихъ государствахъ бываютъ случаи измѣненія конституцій въ порядкѣ обыкновеннаго законодательства, эти случаи протеста не вызываютъ, и вообще не замѣтно стремленія установить какія либо реальныя гарантіи конституціонности издаваемыхъ законовъ. Наоборотъ, въ государствахъ, гдѣ конституціонные законы по способу своего изданія пользуются особымъ авторитетомъ, существуетъ рядъ попытокъ обезпечить согласіе издаваемыхъ законовъ съ требованіями конституціи.

Однимъ изъ такихъ способовъ являлось по французскимъ наполеоновскимъ конституціямъ VIII, XII года республики и 1852 г. предоставленіе сенату права протестовать передъ публикаціей законовъ, въ случаѣ если онъ находилъ ихъ неконституціонными. На дѣлѣ это право сената не имѣло ровно никакого практическаго значенія [1]). Самою дѣйствительною гарантіею конституціонности законовъ признается судебный контроль. Существо его состоитъ въ томъ, что судамъ предоставляется право рѣшать вопросъ о конституціонности каждаго даннаго закона и отказывать неконституціоннымъ законамъ въ примѣненіи. Этотъ порядокъ не ставитъ судебную власть надъ законодательной: суду права отмѣнять законы не предоставляется. Но устанавливается лишь опредѣленная іерархія нормъ: нормы конституціонныя, болѣе обязательныя, и нормы, установленныя обыкновенными законами, обязательныя лишь условно, въ случаѣ непротиворѣчія

---

[1]) См. выше, стр. 426 вын.

конституціи. Если судъ въ какомъ либо частномъ дѣлѣ наталкивается на противорѣчіе закона обыкновеннаго конституціи, то онъ обязанъ примѣнить къ дѣлу правило болѣе обязательное, т. е. конституцію, и не можетъ примѣнять законъ, конституціи противорѣчащій. Этотъ законъ вообще этимъ не отмѣняется, онъ сохраняетъ свою силу, но лишь не примѣняется въ данномъ частномъ случаѣ въ виду того, что примѣненію подлежитъ, такъ сказать, старшая норма.

Изъ всѣхъ видовъ гарантіи конституціонности законовъ судебный контроль является наиболѣе дѣйствительнымъ [1]). Но теоретическое и практическое его значеніе не только въ этомъ. Судебный контроль измѣняетъ самый характеръ конституціи. Если конституціонность законовъ провѣряется какимъ либо учрежденіемъ ex officio, то правила, установленныя въ конституціи, пріобрѣтаютъ характеръ предписанія для законодательныхъ учрежденій и для этого контролирующаго, но обывателей непосредственно не касаются. Конституція устанавливаетъ объективное право, но субъективныхъ правъ этимъ ни чьихъ не создается. Если въ конституціи установлена свобода печати, и издается законъ, вводящій предварительную цензуру, то статья конституціи даетъ право контролирующему учрежденію протестовать противъ этого закона, но если оно не протестуетъ, то законъ вступаетъ въ силу и подлежитъ исполненію. Если же установленъ судебный контроль, то въ приведенномъ примѣрѣ каждый обыватель, чью книгу требовали бы на предварительную цензуру, могъ бы этимъ требованіемъ пренебречь, ссылаясь на постановленіе конституціи, и еслибы его привлекли къ отвѣтственности за непредставленіе книги, то онъ на судѣ могъ бы доказывать, что законъ о предварительной цензурѣ противорѣчитъ провозглашенному въ конституціи принципу свободы печати, и судъ былъ бы обязанъ войти въ разсмотрѣніе этого довода, и такъ какъ въ понятіе свободы печати входитъ между прочимъ отсутствіе предварительной цензуры, то судъ долженъ былъ бы признать, что въ силу конституціи автора подвергать отвѣтственности нельзя. Другими словами, если конституціонность законовъ провѣряется какимъ либо учрежденіемъ ex officio, то постановленія конституціи имѣютъ характеръ правилъ въ руководство законодательнымъ и контролирующимъ учрежденіямъ; эти постановленія носятъ характеръ объективнаго права, опредѣляющаго порядокъ дѣятельности этихъ учрежденій, при чемъ, поскольку ихъ велѣнія обращаются къ верховнымъ учрежденіямъ страны, исполненіе этихъ велѣній есть въ значительной степени вопросъ доброй воли этихъ учрежденій. Если же конституціонность законовъ можетъ провѣряться по каждому конкретному дѣлу судомъ, то постановленія конституціи пріобрѣ-

---

[1]) Весьма часто при изданіи закона или при публикаціи его бываетъ практически немыслимо предвидѣть, не представится ли на дѣлѣ такого случая, гдѣ данный законъ окажется въ противорѣчіи съ какимъ либо постановленіемъ конституціи: въ абстрактной формѣ вопросъ этотъ разрѣшить бываетъ почти невозможно. На конкретномъ дѣлѣ, возникшемъ на судѣ, вопросъ этотъ разрѣшается гораздо проще и точнѣе. Кромѣ того надо имѣть въ виду, что тѣ или другія отступленія отъ требованій конституціи дѣлаются чаще всего въ виду какихъ либо политическихъ соображеній. Поэтому наиболѣе цѣннымъ является контроль суда, какъ учрежденія, наиболѣе далеко стоящаго отъ политики.

таютъ характеръ правилъ, непосредственно устанавливающихъ субъективныя права обывателей, права, подлежащія судебной защитѣ. Всякое установленное въ конституціи ограниченіе органовъ государственной власти пріобрѣтаетъ характеръ права, предоставленнаго каждому данному обывателю и имъ самимъ защищаемаго, и при томъ именно въ качествѣ лично ему принадлежащаго права [1]).

III. Относительно конституцій существуетъ мнѣніе, съ особенною силою развитое Лассалемъ, что онѣ вообще никакого права установить и создать не могутъ, но лишь изображаютъ реально существующія соотношенія соціальныхъ силъ.

Мнѣніе это является несомнѣнно крайнимъ и одностороннимъ преувеличеніемъ. Конечно, въ каждой странѣ существуютъ такія общественныя силы, которыя не могутъ быть упразднены провозглашеніемъ въ конституціи того или иного принципа. Нельзя установить республику тамъ, гдѣ сильны монархическія чувства въ народѣ, и гдѣ есть популярная династія, какъ нельзя создать монархіи въ какомъ либо штатѣ Сѣверной Америки. Но конституціи, которыя задавались подобными цѣлями, являлись рѣдчайшими исключеніями. Онѣ обыкновенно ограничиваются тѣмъ, что создаютъ извѣстныя политическія учрежденія и устанавливаютъ нѣкоторые принципы публичнаго права. Существующее соотношеніе соціальныхъ силъ есть величина на столько по существу своему неопредѣлимая и неясная, что въ предѣлахъ этого соотношенія остается широчайшее поле для творчества.

Но для разсматриваемаго вопроса о подчиненіи конституцій существующему реальному соотношенію силъ наиболѣе существенно, что строй общества опредѣляется не только соотношеніемъ силъ физическихъ (въ чьихъ рукахъ войско, чему придавалъ особое значеніе Лассаль) или экономическихъ, но и силами моральными, главнымъ образомъ правовыми. А для правовыхъ идей, господствующихъ въ данномъ обществѣ, конституціи нерѣдко являются не столько ихъ отраженіемъ, сколько ихъ источникомъ. Палата лордовъ въ свое время была отраженіемъ политическаго и соціальнаго могущества извѣстнаго класса. Войдя въ составъ неписанной англійской конституціи, она теперь является не отраженіемъ, но источникомъ политическаго значенія того же класса. И не будь этой палаты, общественная роль англійской аристократіи была бы за послѣднія лѣтъ сто конечно совершенно иною. Введеніе всеобщаго избирательнаго права при созданіи Германской Имперіи не являлось изображеніемъ существующаго соотношенія соціальныхъ силъ. Это былъ извѣстный политическій шахматный ходъ Бисмарка. Но разъ это право сказалось въ конституціи установленнымъ, оно само явилось источникомъ и основою извѣстныхъ соціальныхъ силъ.

Поэтому нельзя отрицать правотворческій характеръ конституцій и ихъ способность оказывать сильнѣйшее воздѣйствіе на соціальный и политическій строй государства.

---

[1]) Судебный контроль надъ конституціонностью законовъ существуетъ въ Сѣв. Американскихъ Соед. Штатахъ. О немъ см. Брайсъ, Американская Республика, т. I.—Въ Европѣ онъ существуетъ въ Норвегіи и Греціи.

## § 2. Бюджетъ.

I. Бюджетъ, или государственная роспись, есть законъ, устанавливающій на данный годъ размѣръ государственныхъ расходовъ и доходовъ [1]).

Съ точки зрѣнія политической установленіе бюджета въ законодательномъ порядкѣ, т. е. при участіи парламента, представляется особенно существеннымъ въ силу того, что благодаря возможности держать въ своихъ рукахъ какъ созданіе источниковъ государственныхъ доходовъ, такъ и назначеніе тѣхъ средствъ, которыми располагаетъ государство, на тѣ или другія статьи расходовъ, народное представительство фактически можетъ руководить всею правительственною дѣятельностью. Съ точки зрѣнія чисто правовой бюджетъ представляетъ особый интересъ нѣкоторыми своими своеобразными чертами, вызываемыми отчасти принципами, заимствованными изъ Англіи, гдѣ они въ свою очередь являются лишь историческими пережитками, а отчасти вызываемыми и тѣмъ, что бюджетъ является закономъ, который къ опредѣленному сроку долженъ быть вотированъ, иначе остановится вся государственная машина.

II. Въ Англіи бюджетныя права парламента выработались на основѣ того неоднократно нами упомянутаго принципа, что налоги могутъ быть установлены только съ согласія плательщикавъ, въ силу чего, когда королю не хватало его личныхъ доходовъ на покрытіе расходовъ по государственному управленію, онъ долженъ былъ созывать парламентъ, къ которому обращался съ просьбою объ ассигнованіи ему субсидіи. Парламентъ, если хотѣлъ, назначалъ королю субсидію въ видѣ налога, подлежащаго однократному взиманію, такъ что на слѣдующій годъ, если король желалъ взыскать тотъ же налогъ, онъ долженъ былъ снова обращаться къ парламенту. При этомъ съ XVII в. резолюціями палаты общинъ (1671 и 1678 г.) было установлено, что субсидіи назначаются только палатою общинъ, что ими устанавливаются также и отдѣльные налоги, къ тому времени уже существовавшіе въ Англіи, и что палата лордовъ не имѣетъ права вносить измѣненій въ принятыя общинами постановленія по финансовымъ вопросамъ, а можетъ только цѣликомъ или принять, или отвергнуть эти постановленія. До 1861 г. нерѣдко финансовые законопроекты принимались палатою общинъ въ видѣ ряда отдѣльныхъ биллей, которые порознь могли отвергаться палатою лордовъ, хотя на практикѣ она почти никогда этого не дѣлала. Съ этого времени всѣ финансовые билли объединяются въ одинъ актъ, и палатѣ лордовъ остается или всѣ ихъ цѣликомъ отвергнуть, т. е. оставить государство безъ денежныхъ средствъ, или же согласиться на все то, что постановила палата общинъ. Такимъ образомъ въ дѣлахъ финансовыхъ вообще, въ бюджет-

---

[1]) Р. Штурмъ, Бюджетъ, русскій переводъ 1907 г.—Redlich. Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus, стр. 663—730. — Hatschek. Englisches Staatsrecht томъ I, стр. 455—503.—Laband. Staatsrecht des Deutschen Reichs, томъ II, стр. 939—1009.—Meyer-Anschütz. Staatsrecht, стр. 747—64.—Esmein, Droit constitutionnel, стр. 835—857.—Duguit. Dr. Const., стр 928—944.

ныхъ въ частности всякое вліяніе палаты лордовъ нынѣ фактически устранено.

Какъ это уже указывалось выше (стр. 132—136), въ концѣ XVIII в. въ государственномъ хозяйствѣ Англіи произошла та существенная перемѣна, что—вмѣсто того, чтобы всѣ государственные расходы, какъ это было раньше, покрывались изъ личныхъ доходовъ короля, которому парламентъ могъ ассигновать субсидію, если ему его доходовъ не хватало,—король отказался въ пользу государства отъ всѣхъ своихъ доходовъ, самъ началъ получать изъ государственныхъ средствъ опредѣленное содержаніе, и расходы по государственному управленію начали покрываться самимъ парламентомъ или изъ тѣхъ доходовъ, которые перешли въ его распоряженіе отъ короля, или изъ средствъ, получаемыхъ изъ налоговъ. Но старый порядокъ вещей продолжаетъ сказываться въ томъ, что государственный бюджетъ вносится королемъ въ парламентъ въ видѣ просьбы, обращенной къ палатѣ общинъ, объ ассигнованіи ему субсидій на покрытіе расходовъ по государственному управленію. И парламентъ очень настойчиво держится того начала, что у него нѣтъ иниціативы въ финансовыхъ вопросахъ: признается, что члены парламента не могутъ предлагать новыхъ источниковъ расходовъ и доходовъ, но что эти предложенія могутъ исходить только отъ правительства. Это самоограниченіе парламента имѣетъ существеннѣйшее значеніе для бережливости въ государственномъ хозяйствѣ, ибо отдѣльные члены парламента, настаивая на включеніи въ бюджетъ того или иного расхода, по существу своему, быть можетъ, и очень полезнаго, могутъ увеличить расходную смѣту государства до размѣровъ слишкомъ обременительныхъ для платежныхъ силъ населенія.

Разсмотрѣніе бюджета состоитъ въ обсужденіи каждой отдѣльной статьи государственныхъ расходовъ и въ разсмотрѣніи всѣхъ статей государственныхъ доходовъ, для чего и расходный, и доходный бюджетъ разбиваются на сотни отдѣльныхъ главъ, вотируемыхъ отдѣльно. Для облегченія парламентской работы бюджетъ въ Англіи дѣлится на двѣ части: «консолидированную» и измѣнчивую. Въ консолидированный фондъ вносятся тѣ расходы и тѣ доходы, которые носятъ постоянный характеръ и не подлежатъ ежегодному измѣненію (цивиль-листъ короля, проценты по государственнымъ займамъ и т. п., налоги, установленные постоянными законами, напр. гербовые сборы и т. п.). Въ эту консолидированную часть бюджета входитъ около 16% государственныхъ расходовъ и около 50% доходовъ. Отнесеніе какой либо статьи доходовъ или расходовъ къ консолидированному фонду не изъемлетъ ея изъ власти парламента, который въ каждый данный годъ можетъ измѣнить установившуюся ассигновку. Власть парламента въ этомъ отношеніи не ограничена, но фактически эти части бюджета не обсуждаются.

Послѣ того, какъ отдѣльныя статьи бюджета разсмотрѣны и вотированы, парламентъ принимаетъ особый законъ о распредѣленіи суммъ (Apprорriation Act), устанавливающій, что разрѣшенныя къ выдачѣ суммы могутъ быть употребляемы только на указанные въ росписи расходы.

III. На континентѣ при введеніи конституціонной формы правленія принципы англійскаго права по вопросу о бюджетѣ

были не только восприняты, но и получили, если можно такъ выразиться, болѣе рѣзкое выраженіе. Въ этомъ отношеніи существенное значеніе имѣли воспоминанія изъ эпохи государственныхъ сословій, когда отказъ королю въ субсидіяхъ былъ самымъ сильнымъ оружіемъ, какимъ располагали сословія въ борьбѣ съ государственною властью. Это оружіе желали предоставить и новымъ представительнымъ учрежденіямъ. Въ основаніе континентальнаго бюджетнаго права положены три принципа: утвержденіе бюджета въ законодательномъ порядкѣ, годичность бюджета и спеціальность кредитовъ.

а) Тотъ принципъ, что роспись государственныхъ расходовъ и доходовъ утверждается въ законодательномъ порядкѣ, за ничтожными исключеніями принятъ въ настоящее время во всѣхъ конституціонныхъ странахъ. Однако бюджетъ, какъ законъ, представляетъ нѣкоторыя несущественныя дѣлопроизводственныя особенности. Какъ и въ Англіи, онъ вносится въ палаты только правительствомъ: оно и понятно, ибо только ему извѣстны всѣ потребности управленія, покрываемыя на счетъ казны. Но англійскій принципъ, что по дѣламъ финансовымъ палаты вовсе не имѣютъ права иниціативы, на континентѣ не является общимъ правиломъ. Кое гдѣ этому принципу палаты слѣдуютъ добровольно, кое гдѣ онъ установленъ въ конституціи [1]), но въ большинствѣ государствъ палаты считаютъ себя въ правѣ предлагать новые расходы къ включенію въ бюджетъ [2]), чѣмъ нерѣдко вносятъ полное разстройство въ выработанный министерствомъ планъ государственнаго хозяйства. Другимъ отступленіемъ отъ общей законодательной процедуры является то, что бюджетъ во всѣхъ государствахъ по примѣру Англіи обязательно вносится сначала въ нижнюю палату, тогда какъ по общему правилу всѣ вообще проекты могутъ вноситься въ любую изъ палатъ. Въ Англіи это положеніе вещей имѣло оправданіе во всемъ ходѣ исторіи и въ томъ, что палата лордовъ вообще давно уже утратила представительный характеръ. На континентѣ это преимущество нижней палаты въ бюджетныхъ вопросахъ имѣло извѣстное основаніе въ томъ случаѣ, если верхняя палата носила наслѣдственный характеръ, или если члены ея назначались королемъ. Но этотъ порядокъ принятъ и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ выборными являются обѣ палаты (Бельгія, Франція). Въ нѣкоторыхъ государствахъ этотъ пріоритетъ нижней палаты сопрягается съ дальнѣйшими ограниченіями верхнихъ палатъ: въ Пруссіи и въ Нидерландахъ верхняя палата можетъ только цѣликомъ отвергнуть бюджетъ или принять его, но не можетъ вносить въ него никакихъ поправокъ. Въ другихъ государствахъ, напр. въ Бельгіи, верхняя палата не можетъ вносить поправокъ, увеличивающихъ налоги. Но въ большинствѣ странъ преимущества нижней палаты въ бюджетныхъ вопросахъ ограничиваются очередью разсмотрѣнія. Практически это преимущество весьма существенное, ибо при томъ условіи, что бюджетъ долженъ поспѣть къ

---

[1]) Греческая конституція § 24, вюртембергская § 172.

[2]) Во Франціи въ 1882 г. палата депутатовъ, обсуждая бюджетъ, представленный министерствомъ съ равновѣсіемъ расходовъ и доходовъ, включила въ него на 42.000.000 фр. новыхъ расходовъ и на 310.000.000 фр. уменьшила доходы.

началу года, и что верхняя палата безъ особыхъ основаній задерживать бюджета не можетъ, она фактически оказывается въ состояніи посвящать бюджету гораздо меньше времени, чѣмъ нижняя.

б) Годичность бюджета, признаваемая и въ англійскомъ правѣ, на континентѣ получила нѣсколько иное значеніе и подверглась дальнѣйшему развитію [1]). Прежде всего, континентальное право не восприняло англійскаго дѣленія бюджета на консолидированный и измѣнчивый, и на континентѣ ежегодному обсужденію парламента подвергается весь бюджетъ во всей его совокупности. Во вторыхъ, бельгійская конституція, которая и въ этомъ вопросѣ послужила образцомъ для многихъ другихъ конституцій, установила, что «налоги въ пользу государства вотируются ежегодно. Законы, ихъ установившіе и вторично не возобновленные, имѣютъ силу только одинъ годъ» (ст. 111). При такой постановкѣ вопроса всѣ законы, устанавливающіе налоги, являются въ сущности только облегченіемъ будущей работы парламента, но никакой обязанности населенія платить эти налоги не устанавливаютъ. Если напр. изданъ законъ о промысловомъ обложеніи, установившій, какой родъ торговли какимъ налогомъ долженъ облагаться, то этотъ законъ кромѣ перваго года непосредственно примѣняться не можетъ; въ слѣдующіе годы онъ можетъ примѣняться только въ томъ случаѣ, если промысловое обложеніе включено въ бюджетъ даннаго года. Въ послѣдующіе годы при обсужденіи бюджета этотъ законъ о промысловомъ обложеніи будетъ имѣть только то значеніе, что порядокъ обложенія и виды его будутъ уже установлены, и этотъ налогъ безъ обсужденія всѣхъ деталей можетъ быть непосредственно включенъ въ бюджетъ. Юридическимъ же основаніемъ для права правительства взимать налогъ будетъ не законъ о промысловомъ обложеніи, ранѣе принятый, но лишь включеніе этого налога въ бюджетъ даннаго года [2]).

в) Третьимъ основнымъ принципомъ современнаго бюджетнаго права является спеціальность кредитовъ. Подъ этимъ понимаютъ то начало, что размѣръ ассигнованій на отдѣльные расходы точно опредѣляется въ бюджетѣ, и суммы, разрѣшенныя къ расходованію на опредѣленныя нужды, не могутъ быть употребляемы на другія нужды, хотя бы и на аналогичныя. Съ точки зрѣнія степени спеціализаціи бюджета разныя государства

---

[1]) Отъ начала годичности бюджета отступаютъ нѣкоторыя мелкія германскія государства, устанавливающія вотированіе бюджета на два года (Саксенъ-Мейнингенъ, Баварія и др.), а Гессенъ даже на три года. По отношенію къ военному бюджету Бисмарку (путемъ роспуска рейхстага) удалось провести „септенатъ", т. е. вотированіе бюджета на семь лѣтъ (съ 1874 г.), а съ 1898 г. это начало примѣняется въ Германской Имперіи и къ морскому бюджету.

[2]) Съ 1816 г. французскіе бюджеты всегда заканчиваются постановленіемъ, съ незначительными отступленіями редактированнымъ слѣдующимъ образомъ: «формально воспрещены всякіе прямые и косвенные налоги, кромѣ тѣхъ, которые разрѣшены бюджетомъ даннаго смѣтнаго періода, на какомъ бы основаніи и подъ какимъ бы названіемъ они ни взимались; власти, ихъ установившія, чиновники, составляющіе окладные листы, и тѣ, кто будетъ производить взиманіе, будутъ преслѣдоваться, какъ за должностное преступленіе, съ тѣмъ, что въ теченіе трехъ лѣтъ къ нимъ лично можетъ быть предъявленъ искъ о возвратѣ взысканнаго».—Относительно Вюртемберга ср. Göz. Staatsrecht des Königreichs Würtemberg, стр. 100.

представляютъ довольно существенное разнообразіе; нерѣдко и въ одномъ и томъ же государствѣ по этому вопросу смѣнялись правила, существенно отличавшіяся другъ отъ друга. Напр. во Франціи съ 1817 г. по 1827 г. кредиты открывались (и вотировались) по министерствамъ. Въ 1827 г. установлено вотированіе по отдѣленіямъ (вмѣсто 7-ми министерствъ 52 отдѣленія). Въ 1852 г. Наполеонъ III вернулся къ вотированію по министерствамъ, въ 1861 г. перешли къ вотированію по отдѣленіямъ, съ 1869 г. къ вотированію по главамъ. Теперь главъ въ расходномъ бюджетѣ около 1000, что при трехъ-мильярдномъ бюджетѣ составляетъ въ среднемъ около 3 мильоновъ фр. на главу [1]). Такъ какъ предметомъ голосованія является сумма, ассигнованная на всѣ надобности, обнимаемыя данною частью бюджета (министерство, отдѣленіе, глава), то перенесеніе суммъ, ассигнованныхъ на одну надобность данной части бюджета, на удовлетвореніе другой надобности, предусмотрѣнной той же его частью, признается вполнѣ допустимымъ. Другими словами, спеціализація ассигнованныхъ суммъ («открытыхъ кредитовъ») существуетъ только относительно тѣхъ частей бюджета, къ которымъ пріурочено голосованіе его.

IV. Возможенъ ли со стороны парламента отказъ въ утвержденіи бюджета?

Германскіе писатели вообще отвѣчаютъ на этотъ вопросъ отрицательно. Это явно неправильно: если парламенту предоставлено право утвердить бюджетъ, то онъ несомнѣнно имѣетъ право и не утверждать его, иначе утвержденіе не имѣло бы никакого смысла.

Однако, по разсматриваемому вопросу произошло существенное измѣненіе и господствующихъ представленій, и положенія вещей, сравнительно со средними вѣками. По идеямъ того времени, нравственная отвѣтственность за весь ходъ управленія лежала на королѣ. Онъ былъ обязанъ изыскать средства для покрытія расходовъ управленія, и если онъ обращался къ парламенту или къ государственнымъ сословіямъ съ просьбою о субсидіи, то онъ просилъ о субсидіи себѣ лично. При такомъ положеніи вещей отказъ въ субсидіяхъ былъ средствомъ поставить короля въ непріятное или безысходное положеніе, и отказъ этотъ въ случаѣ натянутыхъ отношеній короля и сословій былъ вполнѣ возможенъ. Въ настоящее время положеніе вещей существенно иное: теперь парламенты ассигнуютъ деньги не лично королю, а на государственныя потребности. Отказъ въ утвержденіи бюджета поставитъ въ затруднительное положеніе не короля, а все государство. Поэтому въ настоящее время отказъ въ субсидіяхъ получилъ совершенно иное значеніе, и теперь парламенту, хотя бы и находящемуся въ скверныхъ отношеніяхъ съ министерствомъ, прибѣгать съ легкимъ сердцемъ къ этому средству нельзя.

Но формально-юридически это средство все еще въ его распоряженіи. И нельзя сказать, чтобы ни при какихъ условіяхъ этимъ средствомъ парламенту нельзя было воспользоваться. Во

---

[1]) Въ Бельгіи теперь 763 статьи расходнаго бюджета, въ Пруссіи 1650, въ Германской Имперіи 1372. Въ Англіи, благодаря консолидированному фонду, ежегодно вотируется только 250 главъ.

второй половинѣ XIX в. можно привести нѣсколько случаевъ отказа въ бюджетѣ, и при томъ именно въ видѣ средства борьбы съ правительствомъ. Въ 1852 г. палата общинъ угрожала премьеру Дизраэли отказомъ въ бюджетѣ. Тотъ не рѣшился довести дѣло до этого и уступилъ. Во Франціи въ декабрѣ 1877 г., когда президентъ Макъ-Магонъ вступилъ въ конфликтъ съ только что тогда избранною палатою депутатовъ, которая требовала отставки президента,—въ концѣ концовъ палата заявила, что правительству Макъ-Магона она денегъ не дастъ. И такъ какъ было ясно, что еслибы бюджетъ дѣйствительно не былъ утвержденъ, то общественное мнѣніе страны оказалось бы на сторонѣ палаты, то президентъ уступилъ и вышелъ въ отставку.

Къ инымъ результатамъ привела подобная же попытка прусской палаты представителей въ 1862—1866 г.г. Въ 1862 г. правительство представило палатѣ бюджетъ, гдѣ были значительно увеличены кредиты на военное вѣдомство въ связи съ стремленіемъ Пруссіи стать первоклассною военною державою. Эти планы прусскаго правительства не нашли поддержки въ общественномъ мнѣніи страны, и усиленные кредиты были отвергнуты. Правительство распустило палату, но выборы дали прежнее большинство, и оно снова отвергло бюджетъ. Правительство представило отвергнутый палатою представителей бюджетъ палатѣ господъ, та его одобрила, и правительство привело его въ дѣйствіе. На слѣдующіе годы произошло то же самое. Правительство продолжало править безъ бюджета. Народъ могъ бы оказать такъ называемое пассивное сопротивленіе и отказываться платить налоги, ставшіе незаконными. Но народъ этого не сдѣлалъ прежде всего отъ того, что податная администрація всецѣло въ рукахъ короля, оказываетъ ему безусловное повиновеніе, и, конечно, всякая попытка не уплатить налоговъ практически ни къ чему бы не привела: администраціею налогъ былъ бы взысканъ. Во вторыхъ, авторитетъ короля, который предписывалъ взысканіе налоговъ, былъ на столько выше авторитета ландтага, продолженіе государственной жизни хотя бы и при формально незаконныхъ налогахъ было настолько вразумительнѣе того прекращенія всѣхъ государственныхъ доходовъ и расходовъ, которое являлось законнымъ послѣдствіемъ отсутствія бюджета, что народъ сталъ на сторону короля. Прошло 3—4 года, за это время Пруссія объявила войну Даніи и совмѣстно съ Австріей разбила ее, на слѣдующій годъ объявила войну Австріи, своей вѣковѣчной соперницѣ за преобладаніе въ Германіи, и разбила ее и ея германскихъ союзниковъ, навсегда лишивъ Австрію какой бы то ни было надежды на первую роль въ Германской Имперіи, значительно ослабивъ ее вообще и вмѣстѣ съ тѣмъ значительно усиливъ себя присоединеніемъ къ Пруссіи земель германскихъ союзниковъ Австріи: Ганновера, Франкфурта, Куръ-Гессена и Нассау. Политика короля и Бисмарка показала пруссакамъ свою практическую цѣлесообразность. Тогда король обратился къ ландтагу съ завленіемъ, въ которомъ признавалъ незаконность дѣйствій правительства, правившаго безъ законнаго бюджета, и просилъ о томъ, чтобы парламентъ вотировалъ такъ называемый индемнитетный законъ, законъ о сложеніи отвѣтственности съ тѣхъ, кто виновны въ этомъ незаконномъ управленіи. Ландтагъ вотировалъ все то, чего

тогда желали король и Бисмаркъ. Инцидентъ былъ исчерпанъ не къ выгодѣ парламента.

V. Вопросъ о юридической природѣ бюджета въ большинствѣ странъ никакихъ сомнѣній не возбуждаетъ: это есть законъ, являющійся единственнымъ и необходимымъ юридическимъ основаніемъ для взиманія налоговъ и для производства государственныхъ расходовъ.

Но послѣ описаннаго выше прусскаго конфликта 1862—1866 гг. въ Германіи появляется обширнѣйшая литература [1]), имѣющая своею задачею оправдать правильность дѣйствій правительства, правившаго безъ бюджета. Всѣ высказанныя по этому поводу теоріи сводятся къ примѣненію къ бюджету уже упоминавшейся нами теоріи матеріальнаго и формальнаго закона: бюджетъ по своимъ задачамъ имѣетъ цѣлью не созданіе новыхъ юридическихъ нормъ, онъ заключаетъ въ себѣ не юридическія нормы, а цифры; онъ есть лишь установленіе плана государственнаго хозяйства на наступающій годъ, что по существу своему есть актъ управленія, а не закона, ибо каждымъ лицомъ можетъ дѣлаться для себя, въ своей частной жизни; по своему содержанію бюджетъ, установленный въ законодательномъ порядкѣ, не отличается отъ тѣхъ бюджетовъ, которые устанавливались въ порядкѣ административномъ; отсюда германскіе ученые выводятъ, что бюджетъ есть актъ управленія, а не законъ (въ матеріальномъ смыслѣ), что тѣ постановленія конституцій, которыя говорятъ, что бюджетъ издается въ видѣ закона, имѣютъ только тотъ смыслъ, что указываютъ на форму, въ которой долженъ быть изданъ бюджетъ. Такимъ образомъ бюджетъ формально есть законъ, а матеріально административная мѣра. А такъ какъ акты административные должны быть подзаконны, то и бюджетъ является актомъ, связаннымъ дѣйствующими законами.

Съ этими соображеніями согласиться нельзя. Прежде всего невѣрна (какъ мы видѣли выше, стр. 404—413) отправная точка этой теоріи, противоположеніе матеріальной и формальной силы закона: всякій актъ, изданный въ формѣ закона, всегда имѣетъ силу и юридическую природу закона, а не судебнаго рѣшенія или административнаго распоряженія, каково бы ни было его содержаніе. Поэтому то обстоятельство, что бюджетъ принимается въ формѣ закона, само по себѣ безусловно разрѣшаетъ вопросъ о его формальной силѣ. Но затѣмъ невѣрно и то, что бюджетъ заключаетъ въ себѣ однѣ цифры, а не юридическія нормы: самый фактъ включенія въ бюджетъ той или другой цифры есть уже уполномочіе правительству на взиманіе того или иного дохода или на производство того или иного расхода. Если бюджетъ, внесенный правительствомъ, принимается парламентомъ безъ измѣненій, то онъ и въ первоначальномъ, и въ окончательномъ видѣ имѣетъ тѣ же цифры; но значеніе ихъ разное: въ бюджетѣ, внесенномъ въ парламентъ, это были только предположенія, въ бюджетѣ, прошедшемъ въ парламентѣ и получившемъ форму закона, эти же цифры стали юридическимъ основаніемъ для извѣстныхъ полномочій правительства. Невѣрно и то, что бюджетъ есть только планъ государственнаго хозяйства.

---

[1]) Сводка всей этой литературы имѣется у Meyer-Anschütz, стр. 747—748.

Что онъ есть планъ хозяйства, это вѣрно, но этотъ планъ существенно отличается отъ того, который могъ бы составить въ своемъ кабинетѣ какой либо финансистъ, имѣющій всѣ необходимые для того матеріалы. Отъ такого плана бюджетъ отличается по самому существу своему тѣмъ, что онъ есть не только предположеніе, но и предписаніе, и уполномочіе [1]).

Поэтому въ случаѣ, если парламентъ отказываетъ правительству въ утвержденіи бюджета, получается управленіе не только безъ формально утвержденнаго плана государственнаго хозяйства, но и безъ юридическаго основанія для всѣхъ государственныхъ доходовъ и расходовъ. Изъ такого положенія вещей легальнаго выхода нѣтъ. Государственное хозяйство фактически остановиться не можетъ, но юридически оно не можетъ и продолжаться. Положеніе разрѣшается соотношеніемъ политическихъ силъ: или то правительство, которому отказываютъ въ полномочіяхъ на веденіе государственнаго хозяйства, должно уступить мѣсто другому, или же парламентъ долженъ признать, что онъ ставитъ государство въ ложное положеніе, не разрѣшая производства практически необходимыхъ или юридически обязательныхъ расходовъ тому правительству, которое настолько сильно, что въ данное время можетъ сохранить власть въ своихъ рукахъ.

VI. Практически нерѣдки случаи, когда парламентъ, вовсе не предполагая отказывать въ утвержденіи бюджета, не поспѣваетъ его утвердить къ началу смѣтнаго года.

На этотъ случай во многихъ конституціяхъ устанавливается то правило, что втеченіе извѣстнаго періода времени правительство можетъ продолжать взиманіе тѣхъ налоговъ, которые основаны на общихъ законахъ, и можетъ продолжать производство расходовъ, имѣющихъ законное основаніе, при чемъ это право признается за нимъ втеченіе лишь извѣстнаго срока: въ Вюртембергѣ четырехъ мѣсяцевъ, въ Баваріи втеченіе шести мѣсяцевъ, въ Саксоніи (гдѣ бюджетъ утверждается на два года) втеченіе одного года [2]). Въ другихъ государствахъ (напр. во Франціи) установленъ такой порядокъ, что парламентъ вотируетъ на одинъ мѣсяцъ кредиты въ томъ размѣрѣ, въ какомъ они на данный мѣсяцъ причитались по смѣтѣ предшествующаго года.

VII. Въ Россіи смѣтными правилами 22 мая 1862 г. (Полн. Собр. Зак. № 38309) былъ установленъ слѣдующій порядокъ составленія бюджета. Въ разные сроки, колебавшіеся отъ 1 августа до 15 сентября, разныя вѣдомства представляли составленныя ими смѣты расходовъ своихъ и приходовъ въ Государственный Совѣтъ, министру финансовъ и государственному контролеру. Эти смѣты, составленныя безъ участія министерства финансовъ и государственнаго контроля, всегда вызывали съ ихъ стороны извѣстныя возраженія, и все время по 1 ноября употреблялось на разныя междувѣдомственныя совѣщанія (представителей заинтересованнаго вѣдомства, министерства финансовъ и гос. контроля). Къ 1 ноября министръ финансовъ на основаніи смѣтъ, составленныхъ отдѣльными министрами, и на основаніи достигнутыхъ съ ними соглашеній составлялъ общую государственную роспись,

---

[1]) Ср. Göz. Staatsrecht des Königreichs Würtemberg, стр. 100.

[2]) Конституціи: Вюртембергская, ст. 114, Баварская, отд. VII § 7, Саксонскій законъ 27 ноября 1860 г.

гдѣ всегда еще оставалось много вопросовъ, по которымъ между вѣдомствами соглашенія достигнуто не было. Роспись эта вносилась въ Госуд. Совѣтъ, главною задачею котораго было примиреніе вѣдомствъ по тѣмъ статьямъ росписи, по которымъ остались разногласія. По закону къ 15 декабря каждаго года Гос. Сов. долженъ былъ установить окончательную редакцію росписи, но обыкновенно опаздывалъ, и только въ самыхъ послѣднихъ числахъ декабря она подносилась на утвержденіе Государя. Съ формальной стороны роспись и въ дореформенной Россіи имѣла характеръ законодательнаго акта, ибо утверждалась Государемъ по обсужденіи въ Гос. Совѣтѣ, т. е. проходила въ томъ порядкѣ, который по преимуществу назывался законодательнымъ.

При переходѣ къ конституціи этотъ законодательный характеръ росписи сохранился. Но роль законодательныхъ учрежденій по отношенію къ росписи уже оказалась совершенно иною, чѣмъ роль прежняго Государственнаго Совѣта. Прежде и смѣты отдѣльныхъ вѣдомствъ, и государственная роспись вносились въ Гос. Совѣтъ съ разногласіями вѣдомствъ; его задача состояла въ примиреніи вѣдомствъ, и главною гарантіею законности и цѣлесообразности внесенныхъ въ смѣту статей была провѣрка ихъ двумя вѣдомствами, оберегавшими казенный интересъ, министерствомъ финансовъ и государственнымъ контролемъ. При конституціонной формѣ правленія разногласія отдѣльныхъ министровъ не являются предметомъ обсужденія народнаго представительства. Передъ нимъ министерства всегда выступаютъ, какъ одно солидарное цѣлое. Такимъ образомъ, бюджетъ вносится въ Думу уже съ примиренными разногласіями вѣдомствъ. Борьба со стремленіями отдѣльныхъ министерствъ увеличить ассигнуемыя имъ суммы въ настоящее время есть дѣло прежде всего народнаго представительства.

Во всякомъ случаѣ первое основное начало конституціоннаго бюджетнаго права, а именно законодательный характеръ бюджета, у насъ установлено вполнѣ ясно. Существующій въ западныхъ государствахъ пріоритетъ нижней палаты въ дѣлахъ бюджетныхъ у насъ утрачиваетъ значеніе въ виду того, что этотъ пріоритетъ установленъ для всѣхъ законопроектовъ, вносимыхъ правительствомъ, и въ этомъ отношеніи у насъ бюджетъ только подчиняется общему правилу.

Начало годичности бюджета у насъ проведено не съ тѣмъ его значеніемъ, какое оно имѣетъ въ конституціяхъ западной Европы. «Правила о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи доходовъ и расходовъ, а равно о производствѣ изъ казны расходовъ, росписью не предусмотрѣнныхъ», Высочайше утвержденныя 8 марта 1906 г., слѣдовали въ разсматриваемомъ вопросѣ не западнымъ образцамъ, но постановленіямъ японской конституціи, которая (ст. 62—72) вноситъ въ начало годичности бюджета то отступленіе, что всѣ расходы и доходы, основанные на дѣйствующихъ законахъ, не могутъ исключаться парламентомъ изъ росписи, и что цѣлый рядъ расходовъ вовсе не подлежитъ обсужденію парламента, если эти расходы испрашиваются въ размѣрѣ, не превышающемъ извѣстнаго минимума. Такимъ образомъ въ Японіи для цѣлаго ряда расходовъ и доходовъ юридическимъ основаніемъ для ихъ производства и взиманія является не бюджетъ, утверждаемый ежегодно, а тѣ прежніе за-

коны, которые разъ навсегда установили данный расходъ или данный налогъ. Весь бюджетъ распадается на двѣ части: первая, основанная на законахъ, вовсе выходитъ изъ сферы воздѣйствія народнаго представительства, и внесеніе ея на разсмотрѣніе парламента можетъ имѣть лишь значеніе провѣрки того, дѣйствительно ли существуетъ законъ, установившій данный расходъ или доходъ; вторую часть составляютъ тѣ расходы и доходы, которые въ самодержавную эпоху были основаны не на общихъ законахъ, а всякій годъ на постановленіяхъ бюджета; само собою разумѣется, что доходныя статьи этого характера могутъ существовать только въ видѣ исключенія (ибо по общему правилу налоги въ бюджетномъ порядкѣ заново не устанавливаются), что же касается статей бюджета расходнаго, то такихъ можетъ быть не мало.

Подобно этимъ статьямъ японской конституціи наши правила о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи постановляютъ (ст. 9), что «при обсужденіи государственной росписи не могутъ быть исключаемы или измѣняемы такіе доходы и расходы, которые внесены въ проектъ росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, расписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, въ порядкѣ Верховнаго управленія послѣдовавшихъ», кромѣ того, согласно ст. 7 тѣхъ же правилъ, «назначенія на платежи по государственнымъ долгамъ и по другимъ принятымъ на себя государствомъ обязательствамъ не подлежатъ сокращенію». Наконецъ, по ст. 5 разсматриваемыхъ правилъ «не подлежатъ обсужденію такія измѣненія... кредитовъ, которыя обусловливаются постановленіями Учрежденія Имп. Фамиліи, соотвѣтственно происшедшимъ въ ней перемѣнамъ» [1]). Такимъ образомъ, для тѣхъ расходовъ и доходовъ, которые основаны на законахъ, роспись вовсе не является подлежащимъ ежегодному возобновленію юридическимъ основаніемъ для производства или взиманія, какъ не является даже способомъ исчисленія размѣра этихъ доходовъ и расходовъ: не только въ самомъ своемъ существованіи, но и въ размѣрѣ своемъ они отъ росписи не зависятъ.

Кромѣ этой части бюджета, основанной на законахъ, изъяты вовсе изъ обсужденія Гос. Думы и Гос. Совѣта нѣкоторыя части росписи и независимо отъ того основанія, которое онѣ имѣютъ. По ст. 5 разсматриваемыхъ правилъ «кредиты на расходы Министерства Императорскаго Двора, вмѣстѣ съ состоящими въ его вѣдѣніи учрежденіями, въ суммахъ, не превышающихъ ассигнованій Высочайше утвержденной 29 декабря 1905 г. росписи, обсужденію не подлежатъ». А согласно ст. 6, «включенные въ проектъ росписи кредиты: 1) на расходы Собственной Его Имп. Величества Канцеляріи и Канцеляріи Его Имп. Величества по принятію прошеній и 2) на расходы, не предусмотрѣнные смѣтами, на экстренныя въ теченіе года надобности, подлежатъ обсужденію лишь въ частяхъ, въ коихъ сіи кредиты испрашиваются съ превышеніемъ противъ назначеній Высочайше утвер-

---

[1]) Эти же постановленія закона 8 марта 1906 г. повторены и въ Основныхъ Законахъ 23 апр. 1906 г. (въ Сводѣ Законовъ, ст. 114—115). Это повтореніе очевидно имѣетъ цѣлью устранить возможность внесенія въ порядкѣ иниціативы Гос. Думы проекта измѣненія этихъ постановленій.

жденной 29 декабря 1905 г. росписи». По смыслу приведенныхъ статей получается, что хотя бы въ какую либо роспись эти расходы (кредиты) и были внесены въ размѣрѣ меньшемъ, чѣмъ въ роспись 1906 г. (Выс. утв. 29 дек. 1905 г.), то правительство, не опасаясь возможности возраженій со стороны Думы, потомъ могло бы возстановить этотъ кредитъ въ размѣрѣ 1906 года.

Эти части росписи, не подлежащія обсужденію Думы, или, по установившейся терминологіи, «бронированная часть бюджета», составляютъ въ 1908 г. на 2.500 милліоновъ р. нашей расходной смѣты около 1.160 милліоновъ. Такимъ образомъ принципъ годичности бюджета, какъ юридическаго основанія для государственныхъ расходовъ и доходовъ, является устраненнымъ для значительной части смѣты.

Вопросъ о степени спеціализаціи кредитовъ разрѣшается ст. 4 Правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія росписи. Согласно этой статьѣ, «постановленія Гос. Совѣта и Гос. Думы составляются (голосуются) относительно доходовъ по параграфамъ, а относительно расходовъ по номерамъ (главнымъ подраздѣленіямъ) государственной росписи». Доходная смѣта около 2.500.000.000 р. дѣлится на 41 параграфъ, размѣрами отъ 100.000 до 696.250.000 р. Номеровъ въ расходной смѣтѣ на тѣ же 2 съ половиною мильярда 431, при чемъ отдѣльные номера колеблются отъ 3.900 р. до 382.524.150 р. При столь крупныхъ подраздѣленіяхъ смѣты, вотируемыхъ заразъ, спеціальность кредитовъ у насъ существуетъ въ меньшей степени, чѣмъ въ большинствѣ государствъ западной Европы.

Самый порядокъ внесенія смѣтъ отдѣльныхъ вѣдомствъ и составленной на основаніи ихъ государственной росписи таковъ: 1 сентября каждаго года всѣ вѣдомства вносятъ составленныя ими смѣты своихъ доходовъ и расходовъ въ Гос. Думу. Для нѣкоторыхъ вѣдомствъ установлены болѣе поздніе сроки (15 сент. и 25 сент.). Проектъ государственной росписи вносится 1 октября года, предшествующаго смѣтному. На случай, если Дума и Гос. Совѣтъ не въ сборѣ, законъ постановляетъ, что внесенныя смѣты и роспись могутъ разсматриваться избранными Думою и Совѣтомъ комиссіями, которыя могутъ для этого засѣдать и въ перерывѣ между сессіями (ст. 5). Къ 15 декабря Гос. Дума должна окончить разсмотрѣніе росписи (ст. 11). Если между Гос. Совѣтомъ и Гос. Думою возникнутъ разногласія по поводу включенныхъ въ роспись кредитовъ, то по постановленію Совѣта дѣло передается въ согласительную комиссію (см. выше, стр. 400). Если это разномысліе такимъ образомъ не будетъ устранено, то кредитъ, по поводу котораго оно возникло, вносится въ роспись въ цифрѣ, которая находилась въ послѣдней росписи, утвержденной установленнымъ порядкомъ (ст. 13). Если однако оба установленія согласны увеличить или уменьшить эту цифру, и разногласіе сводится лишь къ размѣрамъ этого увеличенія или уменьшенія, то принимается цифра, ближайшая къ назначенію послѣдней росписи (та же статья).

«Если смѣта не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго періода, то остается въ силѣ послѣдняя установленнымъ порядкомъ утвержденная роспись, съ тѣми лишь измѣненіями, какія обусловливаются исполненіемъ послѣдовавшихъ послѣ ея утвержденія узаконеній» (ст. 14). Это постановленіе дѣлаетъ невозможнымъ

у насъ отказъ въ бюджетѣ, и вмѣстѣ съ тѣмъ въ сущности сводитъ на нѣтъ всѣ бюджетныя права Думы, ибо неутвержденіе бюджета къ сроку можетъ получиться не только, если Дума откажетъ въ бюджетѣ, или если она задержитъ его разсмотрѣніемъ, но и въ томъ случаѣ, если бюджетъ съ тѣми измѣненіями, которыя Дума въ него внесла, не будетъ утвержденъ Государемъ или вызоветъ возраженія Гос. Совѣта. Такимъ образомъ, если Дума уменьшитъ хотя бы и тѣ кредиты, которые не относятся къ бронированнымъ, то Государь, не утверждая бюджета, можетъ возстановить эти кредиты въ томъ размѣрѣ, въ какомъ они были въ послѣдней смѣтѣ, и это можетъ повторяться любое число лѣтъ.

Это возстановленіе старой росписи дѣлается впрочемъ не полностью, но постепенно: ежемѣсячно по постановленіямъ Совѣта Министровъ отдѣльнымъ министерствамъ открываются кредиты въ размѣрахъ дѣйствительной надобности и не превышающіе одной двѣнадцатой общаго итога по послѣдней росписи (ст. 14 правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія росписи и ст. 116 Осн. Зак. изд. 1906 г.).

Кредиты на надобности, не предусмотрѣнныя росписью, открываются тѣмъ же порядкомъ, какой установленъ и для утвержденія росписи (ст. 16). Однако, въ случаѣ спѣшности, въ случаѣ надобностей военнаго времени, въ случаѣ особыхъ приготовленій, предшествующихъ войнѣ, а также въ томъ случаѣ, если роспись не утверждена въ законодательномъ порядкѣ, сверхсмѣтные кредиты открываются постановленіями Совѣта Министровъ (правила о порядкѣ разсм. росп., ст. 16—18, и Осн. Зак., ст. 117).

Государственные займы разрѣшаются въ томъ же порядкѣ, какой установленъ для разсмотрѣнія росписи, но изъ этого исключаются тѣ случаи, когда роспись не утверждена, а также, когда заемъ дѣлается для потребностей военнаго времени или для приготовленій къ войнѣ (Осн. Зак. 118). При этомъ условія выпуска займовъ во всякомъ случаѣ опредѣляются въ порядкѣ верховнаго управленія. Западныя конституціи не предусматриваютъ возможности заключенія государственныхъ займовъ помимо народнаго представительства, и если въ нѣкоторыхъ государствахъ правительству предоставляется право собственною властью установить условія выпуска, то это дѣлается не иначе, какъ по особымъ каждый разъ полномочіямъ, предоставляемымъ министру парламентомъ.

Вообще наше дѣйствующее законодательство наиболѣе отступаетъ отъ основныхъ началъ общаго конституціоннаго права именно въ вопросахъ бюджетныхъ.

# ЧАСТЬ ПЯТАЯ.

# Органы высшаго управленія.

## ГЛАВА ПЕРВАЯ.

### Общая схема высшихъ учрежденій въ Россіи.

I. Въ русскомъ государственномъ правѣ самодержавнаго періода существовало практически чрезвычайно важное дѣленіе органовъ государственнаго управленія на органы управленія верховнаго и органы управленія подчиненнаго. Подъ органами управленія верховнаго разумѣли тѣ органы государства, постановленія которыхъ подлежали утвержденію Государемъ. Они своей рѣшающей власти по общему правилу не имѣли, но за то постановленія ихъ по утвержденіи Государемъ практически получали силу законовъ, согласно ст. 70 Осн. Зак. изд. 1892 г. [1]), другими словами, это были органы управленія надзаконнаго. Подъ органами управленія подчиненнаго разумѣли тѣ органы, которые, имѣя самостоятельную рѣшающую власть, при осуществленіи ея были связаны существующими законами.

Въ настоящее время съ точки зрѣнія правовой противоположеніе этихъ двухъ категорій органовъ государства утратило значеніе. Коль скоро теперь акты Государя, издаваемые имъ безъ участія народнаго представительства, суть акты подзаконные, самое понятіе верховнаго управленія существенно измѣнило свой смыслъ: по существу дѣла теперь и верховное управленіе является управленіемъ подзаконнымъ, т. е. подчиненнымъ. Старое выраженіе «верховное управленіе» въ законѣ осталось (въ нѣкоторыхъ статьяхъ, см. выше стр. 151—155), но смыслъ его измѣнился. Теперь это только извѣстнаго рода почтительное наименованіе, и его въ прежнемъ его смыслѣ нельзя класть въ основу юридической классификаціи современныхъ государственныхъ учрежденій.

Но практическое различіе учрежденій, содѣйствующихъ Государю въ его правительственной дѣятельности, и учрежденій,

---

[1]) «Высочайшій указъ, по частному дѣлу послѣдовавшій или особенно на какой либо родъ дѣлъ состоявшійся, по сему именно дѣлу или роду дѣлъ отмѣняетъ дѣйствіе законовъ общихъ».

не состоящихъ съ Государемъ въ непосредственномъ соприкосновеніи, все еще сохраняетъ существенное значеніе. Прежде всего Государь глава не только исполнительной, или правительственной власти, но и власти законодательной. Слѣдовательно, учрежденія, непосредственно состоящія при Государѣ, могутъ имѣть соприкосновеніе съ дѣлами законодательными, что невозможно для учрежденій, относившихся къ прежней категоріи учрежденія управленія подчиненнаго. Во вторыхъ, Государь есть великая политическая и общественная сила, роль которой въ государствѣ не исчерпывается статьями закона, предоставляющими ему тѣ или другія полномочія. И это политическое значеніе Государя такъ или иначе отражается на государственномъ положеніи органовъ, содѣйствующихъ Государю въ его дѣятельности.

На органахъ, содѣйствующихъ Государю, мы остановимся въ настоящемъ томѣ, оставивъ до слѣдующаго обозрѣніе органовъ, прежде относившихся къ управленію подчиненному.

II. Общая система органовъ, которые мы по установившейся терминологіи будемъ называть органами верховнаго управленія, не можетъ быть выяснена внѣ создавшихъ ихъ историческихъ условій. Система центральныхъ учрежденій Россіи не есть нѣчто созданное по опредѣленному, сознательно выработанному плану. Наоборотъ, эти учрежденія безъ строгой системы возникали подъ вліяніемъ тѣхъ или другихъ практическихъ потребностей, создавались законами, которые нерѣдко съ теченіемъ времени приходили въ забвеніе или въ противорѣчіе съ создававшимся фактически положеніемъ вещей. Чтобы разобраться въ этихъ учрежденіяхъ, нельзя исходить ни изъ какого либо опредѣленнаго апріорнаго плана, ни даже изъ дѣйствующихъ законовъ, ибо и плана никакого не было, и законы подверглись съ теченіемъ времени существеннымъ измѣненіямъ своего первоначальнаго смысла, иногда при редакціи, оставшейся безъ перемѣнъ.

Прослѣдимъ исторію центральныхъ учрежденій, начиная съ того времени, когда появляется старѣйшее изъ существующихъ центральныхъ учрежденій, Правительствующій Сенатъ.

Онъ учрежденъ 22 февр. 1711 г. Это не было подражаніемъ иностранному образцу (шведскому или польскому). Еще въ 1706, 1707, 1710 гг. Петръ I поручалъ управленіе государствомъ нѣсколькимъ лицамъ съ тѣмъ, чтобы они не обращались къ нему ни за какими разъясненіями и вершили дѣла, «какъ дать имъ отвѣтъ въ день судный». Въ 1711 г. это уже не совокупность отдѣльныхъ лицъ, но учрежденіе. Степень власти этого учрежденія опредѣляется тѣмъ, что оно должно дѣйствовать «вмѣсто Его Царскаго Величества собственной персоны». Сенатъ оказался учрежденіемъ сильнымъ: въ центрѣ онъ былъ инстанціею надъ разлагавшимися приказами, въ провинціи онъ имѣлъ свои органы въ лицѣ комиссаровъ и фискаловъ, которые принимали указы Сената, слѣдили за ихъ исполненіемъ. Въ 1718—1722 гг. вмѣсто московскихъ приказовъ учреждаются коллегіи. Онѣ приняли на себя массу текущихъ мелкихъ дѣлъ, и это только усилило и возвысило Сенатъ. Но вообще отношенія коллегій къ Сенату опредѣлены не были. Съ 1718 г. по 1722 Сенатъ состоялъ изъ президентовъ коллегій. Такое положеніе дѣлъ было признано Петромъ неудобнымъ: имъ нѣкогда было сидѣть и тутъ, и тамъ, а самое главное, Сенатъ обратился въ

инстанцію надъ коллегіями, и казалось неудобнымъ, чтобы президенты коллегій въ качествѣ сенаторовъ смотрѣли сами за собою. Въ коллегіи были назначены другіе президенты, менѣе вельможные. Сенатъ фактически окончательно становится надъ коллегіями. Въ 1722 г. были учреждены должности рекетмейстера, который въ Сенатѣ принималъ жалобы на коллегіи, и генералъ-прокурора, начальника сенатской канцеляріи, вмѣстѣ съ тѣмъ органа надзора за Сенатомъ и докладчика Государю сенатскихъ дѣлъ. Эта послѣдняя должность практически вела къ усиленію значенія Сената въ силу того, что являлась посредникомъ между Сенатомъ и Верховною властью.

Итакъ, къ концу царствованія Петра центральныя учрежденія представляютъ слѣдующую общую картину. На верху Сенатъ съ генералъ-прокуроромъ. Онъ вѣдаетъ дѣла законодательныя или, какъ учрежденіе совѣщательное, или даже въ качествѣ рѣшающей власти, если дѣло касается «дополненія» законовъ; въ качествѣ инстанціи окончательной Сенатъ вѣдаетъ дѣла административныя и судебныя. Подъ Сенатомъ—коллегіи.

Послѣ Петра съ Сенатомъ дважды происходятъ существенныя перемѣны: онъ утрачиваетъ характеръ верховнаго учрежденія. Съ 8 февр. 1726 г. по 4 марта 1730 г. надъ нимъ становится Верховный Тайный Совѣтъ, съ 6 ноября 1731 по 12 дек. 1741 г.—Кабинетъ. При Елизаветѣ Петровнѣ надъ Сенатомъ не стало никакого учрежденія, не стояло собственно и Государя, ибо Елизавета къ дѣламъ управленія интереса проявляла мало, и Сенатъ правилъ Россіею почти неограниченно [1]). Генералъ-прокуроръ былъ фактически министромъ всѣхъ министерствъ, и всѣ дѣла сосредоточивались у него въ сенатской канцеляріи, хотя эту должность занимало лицо ничѣмъ не замѣчательное (кн. Трубецкой). Коллегіи оставались въ инстанціонномъ подчиненіи Сенату и генералъ-прокурору. Однако при Елизаветѣ Иностранная Коллегія вышла изъ подчиненія Сенату, а при Петрѣ III вышли Коллегіи Военная и Морская (три «первыя» коллегіи).

Екатерина II Сената не любила. Она опасалась въ немъ самодержавныхъ замашекъ елизаветинскаго Сената. Политическое значеніе Сената было подорвано Екатериною раздѣленіемъ его на 6 департаментовъ (1763 г.). Работоспособность Сената этимъ была значительно увеличена, такъ какъ рѣшенія отъ имени Сената начали приниматься отдѣльными департаментами, но политическое значеніе умалилось: съ рѣшеніемъ, постановленнымъ 3—4 сенаторами, Императрицѣ легче было не считаться, чѣмъ съ рѣшеніемъ, принятымъ всѣмъ Сенатомъ. Сенатъ все еще оставался законосовѣщательнымъ и высшимъ судебнымъ и административнымъ мѣстомъ. Но на дѣлѣ Екатерина важнѣйшія законодательныя дѣла начала направлять помимо Сената. Характеръ высшаго мѣста судебнаго и административнаго былъ подорванъ, во первыхъ, тѣмъ, что Екатерина принимала жалобы на Сенатъ, а во вторыхъ, тѣмъ, что по дѣламъ административнымъ многія дѣла направлялись помимо Сената. Прежде всего пріобрѣлъ характеръ самостоятельнаго, въ высшей степени властнаго установленія генералъ-прокуроръ (кн. Вяземскій), который

---

[1]) Учрежденная при Елизаветѣ Конференція мало стѣсняла Сенатъ въ дѣлахъ внутренняго управленія.

вѣдалъ большую часть дѣлъ управленія, являясь какъ бы министромъ финансовъ, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ и гос. контролеромъ, и всѣ дѣла коллегій по этимъ вопросамъ шли по общему правилу помимо Сената. Кромѣ того появляются особо довѣренныя лица Екатерины, которымъ поручается тотъ или иной родъ дѣлъ (Шуваловъ, Бецкій, Безбородко), и они докладываютъ свои дѣла непосредственно Императрицѣ. Первыя три коллегіи получаютъ положеніе еще болѣе независимое отъ Сената.

Дальнѣйшимъ условіемъ, существенно отразившимся на положеніи Сената, была реформа мѣстнаго управленія, проведенная Екатериною законами 1775 и 1780 гг. Эта послѣдовательная, планомѣрная реформа не была доведена до конца: не было произведено реформы центральныхъ учрежденій, которая согласовала бы ихъ съ новыми мѣстными учрежденіями, построенными на началахъ широкой децентрализаціи. Губернскія мѣста признавались подчиненными непосредственно Сенату. Коллегіямъ не оказалось мѣста въ системѣ государственныхъ учрежденій, и за ненадобностью онѣ начали мало по малу упраздняться. Это сильно отразилось на значеніи Сената, который выработалъ въ значительной степени помимо закона извѣстное начальственное отношеніе къ коллегіямъ. Отношеніе Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ оказалось выясненнымъ неточно, и напр. самый активный органъ мѣстнаго управленія, генералъ-губернаторъ, сносился съ Императрицею непосредственно, минуя Сенатъ. Екатерина все время предполагала реформировать Сенатъ, поставивъ его въ связь и согласовавъ съ мѣстными учрежденіями; сохранились ея проекты 1775, 1788 и 1794 гг., но всѣ они такъ и остались проектами.

При Павлѣ I вся система государственнаго управленія была приведена въ полное разстройство.

Немедленно по вступленіи на престолъ Александръ I приступилъ къ реформамъ государственныхъ учрежденій. Прежде всего, для разсмотрѣнія дѣлъ законодательныхъ былъ учрежденъ «Совѣтъ» (30 марта 1801 г.). Онъ имѣлъ существенное значеніе для судьбы Сената.

Во первыхъ, онъ офиціально лишилъ Сената значенія учрежденія законосовѣщательнаго, дѣла законодательныя отошли отъ Сената. Во вторыхъ, этотъ Совѣтъ принялъ въ себя самыхъ крупныхъ и сановитыхъ государственныхъ людей того времени. Этимъ Сенатъ былъ лишенъ значенія собранія высшихъ сановниковъ Имперіи. Это было поворотнымъ пунктомъ въ политической и государственной судьбѣ Сената. Съ этого времени Сенатъ навсегда остается учрежденіемъ судебнымъ и административнымъ, и по своему личному составу второстепеннымъ. Первые сановники Имперіи, лица, пользующіяся наибольшимъ вліяніемъ при дворѣ, при Государѣ, званіемъ сенатора уже не довольствуются.

Сенатъ тяготился своимъ новымъ положеніемъ. Отвѣтомъ на это явилось предложеніе Александра Сенату составить докладъ о своихъ правахъ и обязанностяхъ. Сенатъ представилъ нѣсколько докладовъ; они обсуждались по отношенію къ Сенату доброжелательно, но результататомъ явился законъ (8 сент. 1802 г.), которымъ только подтверждались старые законы о Сенатѣ. Возобновлялись въ памяти забытыя и фактически уничтоженныя Павломъ права Екатерининскаго Сената, указамъ кото-

раго по закону были подчинены всѣ мѣста и установленія Имперіи, но Сената, фактически умаленнаго въ своемъ политическомъ значеніи, а главное, не согласованнаго съ учрежденіемъ о губерніяхъ и съ возстановленными при Павлѣ коллегіями. Этимъ закономъ Сенату были предоставлены и нѣкоторыя новыя права [1]), но они никогда не могли фактически осуществляться и не отразились на положеніи Сената въ системѣ государственнаго управленія. Самое главное, этимъ закономъ не было создано непосредственныхъ отношеній Сената съ Государемъ, и это опредѣлило его сравнительно скромную роль въ государственномъ управленіи и то, что онъ остался собраніемъ далеко не первыхъ сановниковъ Имперіи. Этотъ законъ при всей своей неудовлетворительности является послѣднимъ сколько нибудь цѣлостнымъ законодательнымъ актомъ о Сенатѣ. Всѣ дальнѣйшія измѣненія въ положеніи Сената являлись лишь косвеннымъ отраженіемъ какихъ либо другихъ законовъ, относившихся къ какому либо другому учрежденію.

Въ тотъ же день, 8 сент. 1802 г., былъ изданъ другой законъ, имѣвшій для нашихъ государственныхъ учрежденій несравненно большее значеніе, а именно манифестъ объ учрежденіи министерствъ. Этимъ манифестомъ учреждались министры, но министерствъ, какъ совокупности департаментовъ и канцелярій, не создавалось. Коллегіи, возстановленныя Павломъ, не упразднялись: онѣ только распредѣлялись между министрами. По тѣмъ дѣламъ, которыя не превышали власти министра, онъ давалъ коллегіи «рѣшительныя предложенія», а другія вносилъ въ Совѣтъ или докладывалъ Государю въ комитетѣ министровъ. Комитетъ по этому закону не есть особое установленіе, но лишь способъ совмѣстнаго доклада министровъ.

Такимъ образомъ законами 1801—1802 г.г. былъ созданъ такой порядокъ: дѣла законодательныя должны были идти въ Совѣтъ; дѣла административныя шли изъ губерній частью непосредственно въ Сенатъ (какой именно частью, этого установить было невозможно), частью въ коллегіи, отъ нихъ къ министрамъ, а отъ тѣхъ къ Государю черезъ комитетъ министровъ; три первыя коллегіи стояли особо; дѣла судебныя изъ мѣстныхъ установленій шли въ Сенатъ.

Такое положеніе дѣлъ просуществовало крайне недолго. Безъ какой либо законодательной роформы, просто въ силу фактически установившагося положенія вещей, соотвѣтствовавшаго реальному распредѣленію силъ, весь этотъ установленный законами порядокъ перевернулся. Мы видѣли, что тотъ фактъ, что наиболѣе вліятельные сановники ушли въ 1801 г. изъ Сената въ Совѣтъ, уничтожилъ политическое значеніе Сената. Въ 1802 г. Совѣтъ былъ въ свою очередь убитъ созданными министрами. Наиболѣе вліятельныя и близкія къ Государю лица оказались не только членами Совѣта, но министрами. Министры, сильные довѣріемъ Императора, своими личными связями съ нимъ и вообще съ Дворомъ, сильные непосредственными дѣловыми отношеніями съ Государемъ, въ особенности соединенные въ Комитетъ, могли пре-

---

[1]) Сенату должны были представляться отчеты министровъ, Сенатъ имѣлъ право представлять Государю, если находилъ, что какой либо указъ сопряженъ съ великими неудобствами въ исполненіи.

небрегать Совѣтомъ. И дѣла законодательныя направлялись ими на дѣлѣ прямо къ Государю, минуя Совѣтъ, куда тотъ или другой вопросъ сдавался чаще всего, чтобы его похоронить. Совѣтъ скоро потерялъ силу и пересталъ быть средоточіемъ дѣлъ законодательныхъ. Отношеніе министровъ къ Сенату было для нихъ еще болѣе выгоднымъ. По своему политическому и придворному значенію министры стояли на столько выше сенаторовъ, что предоставленныя Сенату права контроля надъ министрами скоро обратились въ мертвую букву, и представленіе министрами въ Сенатъ требуемыхъ закономъ отчетовъ прекратилось года черезъ 2—3.

Въ это время коллегіи, относительно которыхъ былъ болѣе или менѣе опредѣленъ въ законѣ какъ порядокъ вступленія дѣлъ, такъ и порядокъ ихъ производства, малу по малу начали закрываться, и дѣла ихъ начали направляться въ образовавшіеся тогда канцеляріи и департаменты министровъ, т. е. въ учрежденія, юридическое положеніе которыхъ вовсе не было опредѣлено въ законѣ. Это вносило значительную неопредѣленность въ государственное управленіе, при чемъ эта неопредѣленность была особенно выгодна для министровъ, власть и значеніе которыхъ отъ того только возрастали, не находя себѣ нигдѣ правовыхъ границъ.

Особенное значеніе къ этому времени начинаетъ пріобрѣтать Комитетъ Министровъ. Изъ «образа доклада» дѣлъ министрами Государю онъ превращается въ особое учрежденіе съ собственною рѣшающею властью. Въ особенности возрастало значеніе Комитета Министровъ во время многочисленныхъ отлучекъ Государя изъ столицы. Иногда въ такихъ случаяхъ, напр. въ 1805 и въ 1808 г., Комитетъ получалъ временныя полномочія, фактически предоставлявшія ему совершенно неограниченную власть въ дѣлахъ внутренняго управленія.

Такимъ образомъ къ концу перваго десятилѣтія XIX вѣка, когда Сперанскій приступилъ къ составленію и проведенію своего плана государственной реформы, дѣла законодательныя и административныя всецѣло сосредоточились въ рукахъ министровъ, дѣйствовавшихъ то единолично, то въ Комитетѣ. Сенатъ почти исключительно вѣдалъ лишь дѣла судебныя. Фактически этими же дѣлами ограничивалась и компетенція Совѣта: въ него переходили нѣкоторыя дѣла, которыя Государь туда передавалъ вслѣдствіе жалобы, поступившей къ нему на Сенатъ.

По плану Сперанскаго, какъ мы видѣли выше (стр. 92—99), предполагалось для дѣлъ законодательныхъ учредить Гос. Думу, для дѣлъ судебныхъ Судебный Сенатъ, для дѣлъ административныхъ министерства, объединенныя Правительствующимъ Сенатомъ. Всѣ эти три рода дѣлъ должны были восходить къ Государю черезъ Государственный Совѣтъ. Комитетъ Министровъ упразднялся. Какъ мы видѣли, этотъ планъ получилъ осуществленіе только въ незначительной части: были учреждены Гос. Совѣтъ и Министерства. Благодаря тому, что реформа была проведена не вся, тѣ части ея, которыя были осуществлены, получили совершенно иной характеръ, чѣмъ это имѣлось въ виду.

Государственный Совѣтъ вмѣсто того, чтобы быть только передаточною инстанціею между Госуд. Думою, какъ законодательнымъ учрежденіемъ, и Государемъ, оказался единствен-

нымъ мѣстомъ, приспособленнымъ къ обсужденію законовъ, и пріобрѣлъ характеръ учрежденія по преимуществу законосовѣщательнаго. Дѣла судебныя и административныя въ него поступали, но составляли незначительную группу. Предполагавшагося характера учрежденія, объединяющаго всѣ части управленія, Совѣтъ не пріобрѣлъ.

Министерства оказались крупною политическою силою, могущественною, во первыхъ, непосредственною близостью къ Государю, во вторыхъ, тѣмъ, что въ подчиненіи имъ былъ великолѣпно организованный рабочій аппаратъ въ видѣ министерскихъ департаментовъ и канцелярій. Кромѣ того для значенія министровъ было существенно, что они являлись по самой своей должности и членами Государственнаго Совѣта, и членами Комитета Министровъ и присутствовали въ Пр. Сенатѣ, т. е. принимали участіе во всѣхъ высшихъ установленіяхъ Имперіи. Близость министровъ къ Государю выражалась, во первыхъ, въ томъ, что министрами назначались лица, пользовавшіяся его особымъ довѣріемъ, въ началѣ вѣка почти всегда люди лично близкіе къ Государю, а во вторыхъ, въ томъ, что министры очень рано начали докладывать Государю дѣла не въ Комитетѣ, какъ того требовалъ манифестъ 8 сен. 1802 г., но единолично, съ глазу на глазъ. При такихъ условіяхъ доклада министру, почти всегда знакомому съ тѣмъ дѣломъ, которое его интересуетъ, не трудно провести желательное ему рѣшеніе. При этомъ существенно, что хотя тотъ же манифестъ предполагалъ, что всѣ резолюціи Государя сообщаются имъ письменно, на дѣлѣ скоро установился обычай устныхъ Высочайшихъ повелѣній, объявляемыхъ министрами, при чемъ открывалось широкое поле субъективному пониманію министромъ объявляемой резолюціи, а эта резолюція имѣла силу спеціальнаго закона, устранявшаго для даннаго дѣла или рода дѣлъ дѣйствіе законовъ общихъ. По плану Сперанскаго этой громадной силѣ противополагались двѣ другія: реформированный Правительствующій Сенатъ въ качествѣ инстанціи, надзирающей надъ министрами, руководящей ими и объединяющей ихъ дѣятельность, а во вторыхъ, политическая сила еще болѣе крупная,—выборная Государственная Дума. Безъ Думы и безъ надзора Сената министры оказались силою, не имѣющей сдержки. И этотъ ихъ характеръ сохранился до послѣдняго времени [1]).

Комитетъ Министровъ по плану реформы Сперанскаго подлежалъ упраздненію. Учрежденіе Министерствъ, изданное въ связи съ этимъ планомъ въ 1811 г., о Комитетѣ не говоритъ, всѣ дѣла, фактически восходившія въ Комитетъ, отнесены къ компетенціи Правительствующаго Сената. Такимъ образомъ Комитетъ былъ упраздненъ. Но фактически онъ остался, и не только въ прежнемъ своемъ видѣ, но и получилъ по поводу отъѣзда Государя на войну новыя полномочія, опять сводившіяся къ предоставленію Комитету почти неограниченной власти въ дѣлахъ внутренняго управленія. Подобныя чрезвычайныя полномочія у

---

[1]) Тотъ вредъ, который должны принести министерства въ томъ своемъ положеніи, въ какомъ они оказались, благодаря незаконченности реформы, прекрасно сознавалъ и самъ Сперанскій; въ первомъ же письмѣ, которое онъ имѣлъ возможность отправить изъ ссылки Государю («пермское письмо»), онъ настойчиво указываетъ на это. См. въ изданіи «Русской Мысли» Планъ Государственнаго Преобразованія гр. Сперанскаго, стр. 336—337.

него съ теченіемъ времени были отняты, но фактически Комитетъ, состоя изъ лицъ, наиболѣе приближенныхъ къ Государю (въ дѣловомъ отношеніи), изъ лицъ, сосредоточивавшихъ въ своихъ рукахъ всѣ нити управленія, былъ громадною политическою и административною силою. Черезъ него выражалась политическая сила министерствъ, и на дѣлѣ онъ въ теченіе XIX в. неоднократно становился дѣйствительнымъ центромъ государственнаго управленія, подавляя всѣ другія установленія, не исключая и Государственнаго Совѣта. На дѣлѣ онъ былъ учрежденіемъ не только административнымъ, но и законосовѣщательнымъ (см. выше, стр. 454).

Въ особенно странномъ положеніи оказался Сенатъ. По закону онъ остался высшимъ въ Имперіи мѣстомъ, которому въ порядкѣ суда и управленія подчинены всѣ мѣста и установленія, кромѣ тѣхъ, которыя особыми законами изъяты изъ подчиненія Сенату. Министры не были изъяты изъ этого подчиненія, и Сенатъ по закону остался инстанціей надъ министрами. Однако положеніе Сената оказалось ложнымъ потому, что его Учрежденіе, регулируемое закономъ 8 сент. 1802 г., не считается ни съ Учрежденіемъ Гос. Совѣта 1810 г., ни съ Учрежденіемъ Министерствъ 1811 г. Къ тому же Сенатъ, по закону «верховное мѣсто въ Имперіи», фактически оказался состоящимъ изъ второстепенныхъ и третьестепенныхъ чиновниковъ. Что же касается подчиненныхъ ему министровъ, то это были сановники, пользующіеся наибольшимъ авторитетомъ въ глазахъ Государя. Что не менѣе существенно, Сенатъ оказался внѣ непосредственныхъ отношеній съ Государемъ и доклада у Государя не имѣлъ. Наконецъ, для судьбы Сената имѣло рѣшающее значеніе и то обстоятельство, что послѣдняя реформа Сената (8 сент. 1802 г.), опредѣлившая его полномочія, имѣла въ виду существованіе коллегій. Когда онѣ были мало по малу упразднены, въ особенности когда въ 1811 г. новое Учрежденіе Министерствъ установило такой порядокъ движенія дѣлъ, что ни одно административное дѣло въ инстанціонномъ порядкѣ въ Пр. Сенатъ не поступало [1]), Сенатъ оказался въ сторонѣ отъ администраціи, ибо дѣла нормальнымъ путемъ шли мимо него.

Получалось рѣзкое противорѣчіе между закономъ, признававшимъ Сенатъ верховнымъ мѣстомъ въ порядкѣ управленія, и тѣми законами, которые фактически оставляли Сенатъ въ сторонѣ отъ этихъ дѣлъ и ставили подчиненныя Сенату мѣста въ положеніе сравнительно съ Сенатомъ политически болѣе сильное и болѣе властное. Это противорѣчіе на практикѣ было разрѣшено слѣдующимъ образомъ. Нормальнымъ путемъ дѣла административныя въ Сенатъ не поступаютъ: они изъ губернскихъ учрежденій восходятъ въ министерства, разрѣшаются тамъ, а если для ихъ рѣшенія требуется власть высшая, то переходятъ въ Комитетъ Министровъ, въ Государственный Совѣтъ, или рѣшаются путемъ личнаго всеподданнѣйшаго доклада министра. Но Сенатъ, въ

---

[1]) Въ этомъ Учрежденіи Мин. о Пр. Сенатѣ говорится, но ему приписывается та роль, которая на практикѣ принадлежала Комитету Министровъ. А такъ какъ послѣдній фактически упраздненъ не былъ, то онъ и сохранилъ свои функціи, и тѣ статьи Учр. Мин. 1811 г., которыя говорили о Сенатѣ, такимъ образомъ практическаго осуществленія не получили.

нормальномъ порядкѣ остающійся въ сторонѣ, имѣетъ право принимать жалобы на всѣ подчиненныя мѣста, въ томъ числѣ и на министровъ, и формально Сенатъ всегда въ своемъ правѣ, когда обращается къ министрамъ или къ губернскимъ мѣстамъ съ какимъ либо требованіемъ или предписаніемъ. Но лишь случайно, обыкновенно только по жалобамъ частныхъ лицъ, вступая въ соприкосновеніе съ каждымъ даннымъ родомъ дѣлъ и не имѣя собственныхъ исполнительныхъ органовъ, не зная видовъ и намѣреній Государя, Сенатъ не могъ не сознавать своей сравнительной слабости. Наиболѣе твердую почву подъ ногами онъ чувствовалъ въ тѣхъ дѣлахъ, гдѣ, не входя въ разсмотрѣніе дѣла по существу, ограничивался указаніемъ на допущенныя неправильности или отступленія отъ закона и, опираясь на законъ, отмѣнялъ неправильное распоряженіе и возвращалъ дѣло для новаго разсмотрѣнія согласно преподаннымъ указаніямъ. Такимъ образомъ не въ силу какого либо законодательнаго акта, а въ силу вещей Первый, административный департаментъ Сената обратился мало по малу изъ органа дѣйствительнаго управленія въ органъ съ преимущественною функціею надзора надъ законностью, и въ теченіе всего XIX в. этотъ процессъ преобразованія общаго характера Сената, какъ административнаго мѣста, происходилъ незамѣтно, но неудержимо [1]. Во всякомъ случаѣ втеченіе всего XIX в. Сенатъ опредѣленно носилъ характеръ органа не верховнаго управленія (какъ это было въ XVIII в.), но управленія подчиненнаго.

Такова общая схема высшихъ государственныхъ учрежденій Россіи втеченіе XIX в. Эта общая схема, сама по себѣ довольно безсистемная, въ значительной степени нарушалась созданіемъ цѣлаго ряда спеціальныхъ высшихъ учрежденій подъ именемъ всякаго рода комитетовъ, совѣтовъ, отдѣленій Собственной Его Величества Канцеляріи и т. п.

Перейдемъ къ разсмотрѣнію нынѣ существующихъ высшихъ правительственныхъ учрежденій Россіи.

---

# ГЛАВА ВТОРАЯ.

## Высшія правительственныя учрежденія.

### § 1. Совѣтъ Министровъ.

Проф. бар. Б. Э. Нольде. Очерки русскаго конституціоннаго права. II. Совѣтъ Министровъ. 1909.

I. Совѣтъ Министровъ, реформированный указомъ 19 октября 1905 г., не является учрежденіемъ, по крайней мѣрѣ по имени, новымъ для русскаго права. Въ 1861 г. былъ учрежденъ Совѣтъ Министровъ для предварительнаго разсмотрѣнія въ присутствіи

---

[1]) Болѣе подробно этотъ процессъ разсмотрѣнъ авторомъ въ статьѣ «Правительствующій Сенатъ, какъ органъ надзора», Право 1901 г. № 15, стр. 765—776.

Государя: 1) видовъ и предположеній къ устройству и усовершенствованію разныхъ частей, ввѣренныхъ каждому министру, 2) свѣдѣній о ходѣ работъ по устройству и усовершенствованію разныхъ частей, 3) первоначальныя предположенія о необходимости отмѣнить или измѣнить какой либо изъ дѣйствующихъ законовъ, и т. д., между прочимъ и всѣ вообще дѣла, которыя по особымъ повелѣніямъ Государя будутъ назначены для предварительнаго разсмотрѣнія въ Совѣтѣ (Учр. Сов. Мин., Св. Зак. томъ I часть II, изд. 1892 г., ст. 2). Подлежавшія вѣдѣнію Совѣта дѣла были указаны въ рубрикахъ довольно неопредѣленныхъ, къ тому же дѣла эти вносились въ Совѣтъ не иначе, какъ по особому каждый разъ Высочайшему повелѣнію Государя (тамъ же, ст. 3). Такимъ образомъ никакой опредѣленной компетенціи у Совѣта Министровъ по положенію 1861 г. не было. Не было и своей исполнительной власти: дѣла вносились только для предварительнаго разсмотрѣнія. Это собственно не было самостоятельнымъ учрежденіемъ, но лишь особою формою всеподданнѣйшаго доклада въ присутствіи другихъ министровъ. На дѣлѣ Совѣтъ Министровъ никогда не собирался (кромѣ послѣднихъ лѣтъ царствованія Императора Александра II).

II. 19 окт. 1905 г., въ связи съ только что изданнымъ манифестомъ 17 окт. о переходѣ Россіи къ конституціонному строю, былъ изданъ Именной указъ, реформировавшій Совѣтъ Министровъ. Основною идеею этой реформы было образованіе изъ Совѣта Министровъ постоянно функціонирующаго установленія, вносящаго единство въ дѣятельность отдѣльныхъ министерствъ. Въ отличіе отъ закона 1861 г. нѣкоторыя дѣла обязательно должны вноситься въ Совѣтъ, таковы: 1) всѣ предположенія начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ законодательства, предварительно внесенія ихъ въ Думу (ст. 12), 2) всѣ имѣющія общее значеніе мѣры управленія (ст. 13), 3) всѣ предположенія начальниковъ вѣдомствъ о замѣщеніи главныхъ должностей высшаго и мѣстнаго управленія (ст. 15), 4) всѣ подлежащія представленію на Высочайшее благоусмотрѣніе всеподданнѣйшіе доклады, имѣющіе общее значеніе или касающіеся другихъ вѣдомствъ (ст. 17). Всѣ эти дѣла вносятся въ Совѣтъ для установленія единаго и согласнаго образа дѣйствія всѣхъ министерствъ. Если по какому либо вопросу въ Совѣтѣ не образуется единогласнаго заключенія, то предсѣдатель Совѣта докладываетъ дѣло Государю, испрашивая его указаній (ст. 16).

По всѣмъ этимъ дѣламъ постановленіе Совѣта Министровъ принимается къ свѣдѣнію и къ исполненію подлежащимъ министромъ, но во внѣ никакъ не выражается и обывателей непосредственно не касается. Тутъ вырабатываются тѣ или другія рѣшенія въ руководство только самого правительства.

III. Затѣмъ цѣлымъ рядомъ постановленій законовъ 1905—1906 г. на Совѣтъ Министровъ возложены извѣстныя функціи иного характера: для нѣкоторыхъ актовъ Верховнаго управленія требуется офиціальное соучастіе Совѣта Министровъ, какъ инстанціи совѣщательной, но обязательной, а въ другихъ случаяхъ Совѣтъ является инстанціей рѣшающей. Такъ напр. изданіе чрезвычайныхъ постановленій во время промежутковъ сессій Гос. Думы (см. выше стр. 175) по ст. 87 Осн. Зак. возможно лишь по представленію о томъ Государю Совѣтомъ Министровъ.

Самостоятельною властью Совѣтъ Министровъ обладаетъ напр‘ въ дѣлахъ по открытію кредитовъ въ распоряженіе министерствъ и главныхъ управленій въ томъ случаѣ, если государственная роспись не утверждена къ началу смѣтнаго періода (Осн. Зак.. ст. 116; правила о порядкѣ разсмотрѣнія гос. росписи, ст. 14; см• выше, стр. 448).

IV. Третью крупную категорію дѣлъ, подвѣдомственныхъ Совѣту Министровъ, составляютъ дѣла, перешедшія къ нему при упраздненіи Комитета Министровъ.

Комитету Министровъ принадлежали два рода дѣлъ: 1) текущія дѣла по всѣмъ частямъ министерскаго управленія и 2) дѣла, которыя закономъ въ особенности присвоены его разсмотрѣнію (Учр. Ком. Мин. Св. Зак. томъ I часть 2, изд. 1892 г., ст. 23). По мнѣнію А. Д. Градовскаго[1]), раздѣляемому и Н. М. Коркуновымъ [2]), дѣла текущія опредѣляются степенью власти, требуемою для ихъ разрѣшенія, а дѣла, въ особенности предоставленныя Комитету, ихъ родомъ. Съ этимъ опредѣленіемъ согласиться трудно: и степень власти, потребной для разрѣшенія того или иного дѣла, опредѣляется тоже родомъ его; поэтому указываемыя А. Д. Градовскимъ двѣ категоріи не могутъ быть противополагаемы другъ другу. Различіе дѣлъ текущихъ и дѣлъ, «присвоенныхъ въ особенности», выясняется ст. 24 и 26 Учр. Ком. Мин. слѣдующимъ образомъ: къ дѣламъ текущимъ относятся, во первыхъ, тѣ дѣла, которыя требуютъ соображенія разныхъ министерствъ (ст. 24 п. 1), или же въ исполненіи коихъ министръ встрѣтитъ сомнѣніе (ст. 23 п. 2); во вторыхъ,—дѣла, «разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому министру, и требующія Высочайшаго разрѣшенія» (ст. 24 п. 3). Обѣ эти категоріи опредѣлены родовыми признаками, и ни одинъ видъ этихъ дѣлъ въ законѣ указанъ не былъ. Что же касается дѣлъ, присвоенныхъ Комитету въ особенности, то тутъ были указаны именно отдѣльныя дѣла, отнесенныя къ вѣдѣнію Комитета спеціальными постановленіями закона (Учр. Ком. Мин. ст. 26; напр. дѣла о назначеніи пенсій, п. 5; дѣла о воспрещеніи сообществъ, п. 12; отклоненіе ходатайствъ губернскихъ земскихъ собраній, п. 14, и т. д).

Судьба всѣхъ этихъ категорій дѣлъ оказалась различною. Что касается дѣлъ текущихъ, то первая ихъ категорія, а именно дѣла, вносимыя въ Комитетъ въ виду того, что они требуютъ соображенія разныхъ министерствъ, а также вносимыя въ виду сомнѣній, встрѣченныхъ министромъ, по существу своему относились именно къ тѣмъ дѣламъ по объединенію дѣятельности всѣхъ министерствъ, для которыхъ указомъ 19 окт. 1905 г. былъ учрежденъ Совѣтъ Министровъ. Въ силу отдѣла II этого указа, эти дѣла были изъяты изъ вѣдѣнія Комитета Министровъ и переданы Совѣту Министровъ.

Вторая категорія дѣлъ текущихъ, а именно дѣла, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому министру, и которыя требуютъ Высочайшаго разрѣшенія [3]), обнимала собою, во первыхъ, дѣла по диспенсаціямъ,

---

[1]) Начала Русск. Гос. права, томъ II, стр. 241.

[2]) Русск. Гос. право, томъ II, стр. 169.

[3]) Тутъ собственно можно усмотрѣть два рода дѣлъ: тѣ, которыя превышаютъ власть, ввѣренную въ особенности каждому министру въ отдѣльно-

вносившіяся въ Комитетъ по установившемуся обычаю (ср. выше, стр. 208—209), а во вторыхъ, всякаго рода дѣла, на которыя закона не было, или на разрѣшеніе которыхъ въ желательномъ ему смыслѣ министръ не могъ найти законнаго основанія. Внѣзаконный и произвольный характеръ нашей высшей администраціи въ значительной степени создавался именно тѣми дѣлами, которыя на этомъ основаніи разсматривались Комитетомъ Министровъ. Всѣ эти дѣла являлись прямымъ отрицаніемъ начала законности. Указомъ 19 окт. 1905 г. эти дѣла были оставлены въ вѣдѣніи Комитета Министровъ. Указомъ 23 апр. 1906 г. объ упраздненіи Комитета Министровъ эти дѣла никакому установленію Имперіи переданы не были. Въ виду того, что всѣ эти дѣла требовали Высочайшаго утвержденія, какъ заключающія въ себѣ отступленіе отъ закона [1]), или какъ дѣла, на которыя закона вообще не было, необходимо придти къ выводу, что эти дѣла вышли изъ компетенціи правительственныхъ установленій и нынѣ могутъ быть разрѣшаемы только въ законодательномъ порядкѣ.

Третья категорія дѣлъ, подвѣдомственныхъ Комитету Министровъ, а именно дѣла, присвоенныя его разсмотрѣнію въ особенности, т. е. тѣ, относительно которыхъ въ законѣ имѣлось прямое постановленіе о томъ что они подлежатъ разсмотрѣнію Комитета, въ силу отдѣла V Указа 23 апр. 1906 г. объ упраздненіи Комитета Министровъ были отнесены частью къ вѣдѣнію Департаментовъ Государственнаго Совѣта, частью предоставлены разрѣшенію путемъ всеподданнѣйшихъ докладовъ отдѣльныхъ министровъ, а остальныя общимъ образомъ отнесены къ предметамъ вѣдомства Совѣта Министровъ. Это численно очень крупная категорія дѣлъ, имѣющихъ при томъ существенное значеніе въ правовой и экономической жизни Россіи. Дѣла эти перечислены въ ст. 7 Учр. Совѣта Министровъ по Продолженію 1906 г. къ Своду Законовъ [2]). Но перечень этотъ не имѣетъ исчерпывающаго характера, и въ качествѣ дѣлъ «комитетскихъ» Совѣту Министровъ подвѣдомственно еще нѣсколько видовъ дѣлъ, въ этотъ перечень почему то не вошедшихъ.

---

сти, и требуютъ совмѣстнаго акта двухъ или нѣсколькихъ министровъ, а во вторыхъ, тѣ дѣла, которыя, превышая власть, ввѣренную каждому министру въ отдѣльности, требуютъ Высочайшаго разрѣшенія. Первый родъ дѣлъ по существу своему относился бы къ дѣламъ, подлежащимъ нынѣ вѣдѣнію Совѣта Министровъ. Согласно отдѣлу II указа 19 окт. 1905 г., изъ вѣдѣнія Комитета изъяты и переданы въ Совѣтъ «изъ числа дѣлъ, означенныхъ въ пунктѣ 3 ст. 24, тѣ, которыя подлежатъ вѣдѣнію Совѣта Министровъ». Но повидимому на практикѣ дѣла этого перваго рода въ Комитетъ не вносились, но въ тѣхъ случаяхъ, когда законъ требовалъ изданія какой либо мѣры по соглашенію двухъ или нѣсколькихъ вѣдомствъ, это соглашеніе достигалось письменными сношеніями подлежащихъ министровъ.

[1]) См. выше, стр. 209.

[2]) Дѣла объ установленіи компаній на акціяхъ, когда требуется одно дозволеніе на учрежденіе компаніи, и не испрашивается особыхъ привилегій; дѣла о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій, когда они назначаются съ превышеніемъ установленнаго въ законѣ размѣра; установленіе списка должностей, занятіе коихъ освобождаетъ отъ призыва изъ запаса въ армію; сообщеніе постановленіямъ съѣзда пароходчиковъ и судовладѣльцевъ общеобязательнаго значенія; установленіе порядка представленія губернаторами всеподданнѣйшихъ отчетовъ и т. д.

## § 2. Департаменты и Особыя Присутствія Государственнаго Совѣта.

I. Какъ это уже указывалось выше (стр. 333—335), въ настоящее время Государственный Совѣтъ состоитъ изъ двухъ совершенно разныхъ учрежденій: изъ «Государственнаго Совѣта», законодательнаго учрежденія, имѣющаго на половину представительный характеръ, и изъ Департаментовъ и Особыхъ Присутствій Государственнаго Совѣта, учрежденій административныхъ, никогда не дѣйствующихъ совмѣстно съ законодательнымъ присутствіемъ и не стоящихъ съ нимъ ни въ какой инстанціонной или иной связи.

Эти административныя присутствія являются наслѣдіемъ Государственнаго Совѣта самодержавной эпохи: Департаменты отчасти, Особыя Присутствія въ полной мѣрѣ. Въ старомъ Государственномъ Совѣтѣ было 4 Департамента [1]). Они за ничтожными исключеніями, не имѣвшими практическаго значенія [2]), являлись лишь подготовительною инстанціею для Общаго Собранія Государственнаго Совѣта, какъ бы его постоянными комиссіями. Практически прохожденіе дѣла въ Департаментѣ рѣшало его судьбу, и обсужденіе дѣла въ Общемъ Собраніи въ громадномъ большинствѣ случаевъ имѣло лишь чисто формальное значеніе. Въ новомъ Государственномъ Совѣтѣ два Департамента: Первый и Второй, они образуются изъ членовъ Гос. Совѣта по Высочайшему назначенію. Отъ стараго Гос. Совѣта сохранилось правило, что назначеніе членовъ Департаментовъ возобновляется ежегодно [3]).

Предметы вѣдѣнія этихъ Департаментовъ образовались частью изъ предметовъ, которые прежде относились къ дѣламъ законодательнымъ (утвержденіе въ почетныхъ достоинствахъ, княжескомъ, графскомъ и баронскомъ), частью изъ дѣлъ, переданныхъ изъ упраздненнаго Комитета Министровъ, частью наконецъ изъ особаго, нынѣ тоже упраздненнаго установленія, «Соединеннаго Присутствія Комитета Министровъ и Департамента Государственной Экономіи Государственнаго Совѣта». Къ вѣдѣнію Перваго Департамента отнесены: 1) дѣла по учрежденію заповѣдныхъ имѣній; 2) по утвержденію въ почетныхъ достоинствахъ; 3) дѣла, поступающія въ Гос. Совѣтъ изъ Пр. Сената; 4) дѣла объ отвѣтственности высшихъ должностныхъ лицъ и членовъ Гос. Думы по преступленіямъ должности; 5) дѣла объ измѣненіи назначенія пожертвованныхъ имуществъ, если употребленіе пожертвованныхъ имуществъ на ту цѣль, на которую они предназначались, сдѣлается по измѣнившимся условіямъ невозможнымъ (ст. 68 Учр. Гос. Сов.). Къ предметамъ вѣ-

---

[1]) Законовъ; Гражданскихъ и Духовныхъ Дѣлъ; Государственной Экономіи; Промышленности, Наукъ и Торговли. Хотя Гос. Совѣтъ былъ по преимуществу учрежденіемъ законосовѣщательнымъ, но первоначальный характеръ его (по образованію Гос. Совѣта 1 янв. 1810 г.), когда онъ долженъ былъ служить средоточіемъ не только дѣлъ законодательныхъ, но и судебныхъ, и административныхъ, восходящихъ къ Государю, отразился на томъ, что «Законамъ» посвященъ былъ до 1906 г. только одинъ изъ четырехъ Департаментовъ Совѣта.

[2]) Учр. Гос. Совѣта, изданія 1901 г., ст. 69—70.

[3]) Учр. Гос. Сов. 1901 г. ст. 13.—Учр. Гос. Сов. 1906 г., ст. 67.

домства Второго Департамента отнесены дѣла финансоваго характера: 1) кассовый отчетъ министра финансовъ; 2) годовые отчеты Государственнаго Банка и Сберегательныхъ Кассъ; 3) годовые отчеты Гос. Дворянскаго Банка и Крестьянскаго Поземельнаго Банка; 4) дѣла о разрѣшеніи постройки частныхъ желѣзныхъ дорогъ, если не требуется ассигнованія средствъ изъ казны, а равно дѣла объ устройствѣ подъѣздныхъ путей, когда для этого требуется Высочайшее разрѣшеніе, и нѣсколько другихъ менѣе существенныхъ категорій дѣлъ (ст. 69 Учр. Гос. Сов.).

Особыхъ присутствій Государственнаго Совѣта два. 1) Особое Присутствіе по дѣламъ о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ и о вознагражденіи ихъ владѣльцевъ состоитъ изъ четырехъ членовъ по Высочайшему назначенію. На дѣлѣ это назначеніе возобновляется ежегодно, хотя въ законѣ для того основанія не имѣется (ст. 96 Учр. Гос. Совѣта). Въ это присутствіе вносятся проекты именныхъ указовъ о признаніи тѣхъ или другихъ имуществъ подлежащими отчужденію на государственную или общественную надобность и дѣла по установленію размѣра вознагражденія за принудительно отчужденныя имущества. 2) Особое Присутствіе для предварительнаго разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія Департаментовъ Пр. Сената состоитъ изъ предсѣдателя и четырехъ членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью изъ членовъ Государственнаго Совѣта и сенаторовъ. Назначеніе ихъ на практикѣ тоже возобновляется ежегодно. На разсмотрѣніе этого Присутствія поступаютъ принесенныя Государю всеподданнѣйшія жалобы на постановленія Департаментовъ Правит. Сената. По ст. 217 Учр. Пр. Сената, «на рѣшеніе Сената нѣтъ апелляціи. Но какъ могутъ быть крайности, въ коихъ возбранить всякое прибѣжище къ Императорскому Величеству было бы отнять избавленіе у страждущаго, то въ такомъ случаѣ допускаются всеподданнѣйшія жалобы на опредѣленія» Департаментовъ Пр. Сената, кромѣ Кассаціонныхъ. Эти жалобы Канцелярія по принятію Прошеній, на Высочайшее Имя приносимыхъ, передаетъ въ Особое Присутствіе Гос. Совѣта, которое, не входя въ разсмотрѣніе дѣла по существу, обсуждаетъ лишь вопросъ, могутъ ли указываемыя въ жалобѣ нарушенія законовъ служить достаточнымъ основаніемъ для передачи дѣла на разсмотрѣніе Общаго Сената Собранія. Оба Особыхъ Присутствія своей власти не имѣютъ, и постановленія ихъ приводятся въ исполненіе лишь въ случаѣ утвержденія ихъ Государемъ.

## § 3. Спеціальные Совѣты и Комитеты.

I. Комитетъ Финансовъ является однимъ изъ учрежденій, о которыхъ законъ почти не упоминалъ (ср. Св. Зак. томъ I, ч. 2 Учр. Мин., ст. 595), и организація которыхъ въ Сводѣ Законовъ вовсе опредѣлена не была. 13 окт. 1806 г. былъ учрежденъ Комитетъ по части Финансовъ. Онъ просуществовалъ одинъ годъ. 24 ноября 1807 г. былъ учрежденъ Комитетъ Финансовъ, на который было возложено обсудить мѣры къ покрытію военныхъ расходовъ. Повидимому съ 1815 г. по 1822 дѣятельность

этого Комитета пріостанавливается. Съ 1822 г. по 1853 онъ разсматриваетъ государственную роспись до внесенія ея въ Гос. Совѣтъ. Состоялъ Комитетъ изъ лицъ, приглашавшихся въ него по особому къ нимъ довѣрію Государя, и изъ министра финансовъ. Обыкновенно въ составъ его входили всѣ бывшіе министры финансовъ, находящіеся въ живыхъ.

За послѣдніе годы въ Комитетъ вносились дѣла по общему направленію финансовой политики, по денежному обращенію, по займамъ (заключенію ихъ, конверсіи), по выдачѣ изъ казны ссудъ, имѣющихъ общегосударственное значеніе, к нѣкоторыя категоріи менѣе существенныхъ дѣлъ. 3 февраля 1905 г. послѣдовало Выс. повелѣніе о томъ, чтобы всѣ предположенія о чрезвычайныхъ и наиболѣе важныхъ мѣрахъ по финансовой части представлялись на Высочайшее утвержденіе по обсужденію ихъ въ Комитетѣ Финансовъ. 28 марта 1906 г. состоялся Именной указъ, опредѣлившій составъ Комитета и возложившій на него обсужденіе главнымъ образомъ дѣлъ по государственному кредиту и денежному обращенію.

Комитетъ Финансовъ даетъ только свои заключенія, которыя имѣютъ лишь совѣщательное значеніе для правительства или при изданіи того или иного распоряженія въ порядкѣ верховнаго управленія, или при составленіи проекта, вносимаго въ Думу.

II. Высшими совѣщательными учрежденіями, относящимися къ военному дѣлу, являются Военный Совѣтъ и Адмиралтействъ-Совѣтъ.

1. Военный Совѣтъ образовался изъ бывшей Военной Коллегіи. При учрежденіи Министерствъ ни въ 1802, ни въ 1811 г. Военная Коллегія упразднена не была и въ качествѣ одной изъ «первыхъ коллегій» сохранила независимое положеніе не только по отношенію къ Сенату, но и къ Государственному Совѣту въ томъ смыслѣ, что тѣ дѣла управленія и даже законодательства, которыя по всѣмъ другимъ вѣдомствамъ восходили къ Государю не иначе, какъ черезъ Госуд. Совѣтъ, по военному вѣдомству восходили изъ Военной Коллегіи непосредственно. Въ 1816 г. она была переименована въ Военный Совѣтъ. Теперь Совѣтъ состоитъ изъ лицъ, назначенныхъ Высочайшею властью, подъ предсѣдательствомъ военнаго министра и образуетъ общее присутствіе и рядъ присутствій частныхъ, состоящихъ изъ предсѣдательствующаго и членовъ, назначаемыхъ на годъ Высочайшею властью изъ членовъ Военнаго Совѣта. Онъ вѣдалъ всѣ дѣла законодательныя и высшія хозяйственныя по военному вѣдомству, при чемъ дѣла законодательныя представлялись имъ прежде непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе, если касались только одного военнаго вѣдомства, или даже если и касались другихъ вѣдомствъ, но относились исключительно до части технической или искусственной [1]. Въ настоящее время законодательныхъ дѣлъ непосредственно на утвержденіе Государя изъ Военнаго Совѣта не подносится, они должны идти въ Гос. Думу; что же касается постановленій по строевой, технической и хозяйственной части, то они могутъ непосредственно изъ Военнаго Совѣта представляться на утвержденіе Государя, если относятся

[1] Осн. Зак. изд. 1892 г., ст. 50, прим.—См. выше, стр. 192—200

только къ военному вѣдомству, не сопряжены съ новыми ассигнованіями изъ государственнаго казначейства и не касаются предметовъ законовъ общихъ (Осн. Зак. изд. 1906 г., ст. 96). По нѣкоторымъ дѣламъ хозяйственнаго характера и по дѣламъ, касающимся состоянія войскъ и военно-учебныхъ заведеній, Совѣтъ имѣетъ и собственную рѣшающую власть.

2. Адмиралтействъ-Совѣтъ образовался изъ Адмиралтействъ-Коллегіи, сохранившейся до 1828 г. Въ настоящее время предѣлы его власти и отношеніе къ Государю и законодательнымъ учрежденіямъ тѣ же, что и Военнаго Совѣта.

III. Опекунскій Совѣтъ есть высшее государственное учрежденіе по дѣламъ, относящимся къ управленію вѣдомствомъ Учрежденій Императрицы Маріи, состоящее подъ непосредственными Высочайшими «Ихъ Императорскихъ Величествъ повелѣніями»; такимъ образомъ Совѣтъ можетъ получать указы не только отъ Государя, но и отъ Государыни. Онъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго вѣдомствомъ учрежденій Императрицы Маріи, изъ почетныхъ опекуновъ, назначаемыхъ Высочайшею властью. Особенностью Совѣта является то, что онъ имѣетъ два присутствія, петербургское и московское, состоящія каждое изъ тѣхъ почетныхъ опекуновъ, которые въ данный моментъ хотя бы временно находятся въ Петербургѣ или Москвѣ. Тѣ дѣла, которыя превышаютъ власть Совѣта, въ видѣ «докладныхъ статей» представляются на Высочайшее усмотрѣніе. Законосовѣщательнымъ учрежденіемъ Опекунскій Совѣтъ не признавался, но въ виду самостоятельности вѣдомства учрежденій Императрицы Маріи, а также въ виду того, что оно обладаетъ громадными спеціальными капиталами, распоряженіе которыми совершается внѣ порядка общаго государственнаго управленія, Совѣтъ непосредственно представлялъ на благоусмотрѣніе Государя и такого рода дѣла, которыя во всякомъ другомъ вѣдомствѣ признавались бы дѣлами законодательными.

## § 4. Министры.

I. Министры и министерства относятся къ органамъ подчиненнаго управленія, и потому на организаціи министерствъ и на положеніи министровъ намъ придется подробно остановиться во второй части курса, при разсмотрѣніи подчиненнаго управленія. Но министры (не министерства, имъ подчиненныя) имѣютъ также непосредственное отношеніе и къ управленію верховному, поскольку они являются органами, содѣйствующими Государю въ этомъ управленіи, и поскольку ихъ соучастіе въ актахъ верховнаго управленія (въ видѣ скрѣпы) является по закону безусловно необходимымъ.

Практически наиболѣе существенное значеніе министровъ, какъ органовъ, участвующихъ въ верховномъ управленіи, состоитъ въ скрѣпѣ ими распоряженій Государя. Возникающіе по этому поводу вопросы нами уже разсмотрѣны [1]).

II. Содѣйствіе Государю въ верховномъ управленіи выражается, далѣе, во всеподданнѣйшихъ докладахъ текущихъ дѣлъ

---

[1]) См. выше, стр. 221—226.

по министерскому управленію. Какъ мы видѣли (см. выше, стр. 124 — 128, 163 — 167), права монарховъ, въ частности русскаго Императора, въ области административной дѣятельности государства весьма широки: монархи признаются главою всей правительственной власти, что выражается въ правѣ созданія административныхъ учрежденій, въ правѣ назначенія должностныхъ лицъ и въ правѣ руководить ихъ дѣйствіями. Средствомъ полученія указаній монарха по отдѣльнымъ дѣламъ и является всеподданнѣйшій докладъ министровъ Государю. Какъ мы видѣли, въ прежнее время этотъ всеподданѣйшій докладъ являлся способомъ испрошенія Высочайшихъ повелѣній, практически имѣвшихъ силу закона.

Въ настоящее время [2]) личные всеподданнѣйшіе доклады министровъ не упразднены, но ихъ значеніе существенно измѣнено въ томъ отношеніи, что, во первыхъ, испрашиваемыя ими Высочайшія указанія уже не имѣютъ силы закона, а во вторыхъ, вопросы принципіальнаго характера должны восходить къ Государю черезъ Совѣтъ Министровъ. Отношенія Государя къ министрамъ, непосредственныя ли, или черезъ Предсѣдателя Совѣта Министровъ, представляютъ ту своеобразную особенность, что министры и Государь не являются въ дѣлахъ административныхъ двумя инстанціями: съ одной стороны всѣ распоряженія Государя скрѣпляются министрами, и такимъ образомъ министры являются участниками всѣхъ актовъ Государя, а съ другой стороны относительно всего того, что дѣлаютъ министры, предполагается, что они это дѣлаютъ по указаніямъ Государя, согласно получаемымъ отъ него инструкціямъ.

Эти тѣсныя непосредственныя отношенія Государя съ министрами и лишь черезъ нихъ со всѣми должностными лицами государства—есть нѣчто такое, что само собою предполагается современнымъ конституціоннымъ правомъ, и что потому обходится полнымъ молчаніемъ въ конституціяхъ Запада, равно какъ и въ нашихъ Основныхъ Законахъ. Эти отношенія подчиненія существуютъ, министры дѣйствуютъ по указаніямъ Государя или по соглашенію съ нимъ, но упоминать объ этомъ въ конституціи нужды нѣтъ: обязанность министровъ считаться съ волею Государя ясна сама собою. Но это отсутствіе указаній въ Основныхъ Законахъ или въ конституціяхъ на приказы, получаемые министрами отъ Государя, имѣетъ то существенное значеніе, что обращаетъ эти приказы въ вопросъ внутреннихъ отношеній въ административномъ механизмѣ, для обывателя юридически безразличныхъ. Поэтому если министръ напр. отказалъ въ просьбѣ, подлежавшей по закону удовлетворенію, и если онъ при этомъ дѣйствовалъ по указанію Государя, то для обывателя существенно только распоряженіе министра; разъясненія, полученнаго тѣмъ отъ Государя, обыватель не знаетъ, и юридически знать не можетъ. Поэтому всякое распоряженіе министра, изданное на основаніи полученныхъ отъ Государя указаній, должно

---

[2]) Какъ это видно между прочимъ изъ отдѣла IV Именного указа 23 апр. 1906 г. объ упраздненіи Комитета Министровъ, въ силу котораго нѣкоторыя дѣла, восходившія въ Комитетъ, предоставлено подлежащимъ министрамъ докладывать Государю непосредственно.

разсматриваться, какъ личное распоряженіе министра, и его можно обжаловать и опротестовывать опять таки, какъ личное распоряженіе министра, а не какъ распоряженіе Государя. Только въ томъ случаѣ, если повелѣніе Государя издано въ формѣ, установленной въ ст. 24 Осн. Зак. изд. 1906, т. е. если оно скрѣплено министромъ (и подписано самимъ Государемъ) и опубликовано Пр. Сенатомъ, распоряженія министра, приводящаго въ исполненіе это повелѣніе, могутъ разсматриваться, какъ дѣйствія чисто исполнительныя по отношенію къ состоявшемуся акту Высочайшей воли, и только въ этомъ случаѣ состоявшееся Высочайшее повелѣніе можетъ отразиться на способы, порядокъ и предѣлы обжалованія даннаго распоряженія министра.

Если же Высочайшая воля выразилась неформально (не въ формахъ ст. 24 Осн. Зак.), то она юридически никому извѣстна быть не можетъ, и правъ обывателей она ни затронуть, ни нарушить не можетъ. Распоряженіе министра, изданное на основаніи подобнаго неформальнаго указанія (хотя бы и письменнаго, но не облеченнаго въ форму, указанную вь ст. 24 Осн. Зак. для актовъ Государя), съ правовой точки зрѣнія является распоряженіемъ именно министра, и потому къ нему примѣнима ст. 122 Осн. Зак., согласно которой издаваемыя министрами обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія не должны противорѣчить законамъ. Поэтому подобное распоряженіе министра можетъ подлежать на общемъ основаніи обжалованію въ Пр. Сенатъ. Прежде, когда вся полнота законодательной власти сосредоточивалась въ рукахъ Государя, когда практически всякое его распоряженіе имѣло силу закона, и когда дѣйствовала ст. 70 Осн. Зак. изд. 1892 г., гласившая, что Высочайшій указъ, по частному дѣлу послѣдовавшій, по сему именно дѣлу отмѣняетъ дѣйствіе законовъ общихъ,—всякое и неформальное указаніе Государя было безусловно обязательно и для министра, его получившаго, и для обывателя, по дѣлу котораго оно послѣдовало. Теперь же, когда законодательство рѣзко, формально обособилось отъ актовъ верховнаго управленія, когда по ст. 94 Осн. Зак. изд. 1906 г., «доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу», и когда статья 70 Осн. Зак. изд. 1892 г. отмѣнена, указанія Государя могутъ быть признаны для министровъ обязательными только, поскольку въ нихъ нѣтъ ничего противозаконнаго. Министръ, который бы послѣдовалъ незаконному указанію Государя, поступилъ бы неправильно, и его распоряженіе, какъ неправильное, подлежало бы отмѣнѣ Пр. Сенатомъ.

III. Особенное положеніе министровъ, какъ совѣтниковъ короны, отразилось на созданіи для нихъ особыхъ формъ отвѣтственности помимо тѣхъ формъ гражданской и уголовной отвѣтственности, которыя въ каждомъ данномъ государствѣ установлены для всѣхъ вообще должностныхъ лицъ [1]). Такими спеціальными, такъ сказать, добавочными формами отвѣтственности министровъ, выработавшимися въ Англіи, являлись, во первыхъ, bills of attainder, спеціальные законы, которыми и устанавливался самый тотъ фактъ, что данное лицо совершило такое то дѣяніе, и за это дѣяніе назначалось наказаніе, обыкновенно

---

[1]) Жилинъ. Отвѣтственность министровъ, 1909.

смертная казнь. Въ настоящее время эта процедура не примѣняется [1]). Во вторыхъ, специальною формою отвѣтственности министровъ въ Англіи былъ такъ наз. impeachment, состоявшій въ томъ, что палата общинъ возбуждала обвиненіе противъ министра, и онъ судился палатою лордовъ, какъ верховнымъ судомъ королевства [2]). Несмотря на то, что палата лордовъ офиціально признается судебнымъ мѣстомъ, она въ полномъ своемъ составѣ неспособна проявлять свойства, необходимыя для правильнаго отправленія правосудія: это все таки учрежденіе по преимуществу политическое, не имѣющее ни судебныхъ навыковъ, ни соотвѣтствующихъ свѣдѣній; и политическій характеръ этой инстанціи сказался въ томъ, что практикою англійскаго парламента по этимъ дѣламъ было установлено, что министры отвѣчаютъ не только за закономѣрность своихъ дѣйствій, но также и за ихъ «честность, справедливость и полезность». Такимъ образомъ эта процедура сводится къ разсмотрѣнію дѣйствій министра съ точки зрѣнія ихъ цѣлесообразности, т. е. съ точки зрѣнія политики. Само собою разумѣется, что по скольку этотъ видъ отвѣтственности влечетъ за собою наложеніе извѣстныхъ взысканій (въ Англіи заточеніе, конфискацію имущества и т. п.), то эта процедура должна быть признана нарушеніемъ основныхъ началъ судопроизводства и уголовнаго права вообще: наказаніе можетъ быть наложено только въ случаѣ совершенія предусмотрѣннаго уголовнымъ закономъ правонарушенія, а «дурное управленіе», являющееся основаніемъ этого вида отвѣтственности, не есть преступленіе, подлежащее уголовнымъ карамъ: чиновника, оказавшагося неспособнымъ хорошо справляться со своимъ дѣломъ, увольняютъ, замѣняютъ другимъ, но не караютъ. Въ Англіи это сознаютъ, и съ тѣхъ поръ, какъ парламентъ получилъ возможность добиваться отставки министровъ, утратившихъ его довѣріе, эта процедура вышла изъ употребленія (послѣдній случай ея былъ въ 1805 г.).

Но то англійское право конца XVIII в., которое было положено въ основаніе конституціонныхъ теорій континента Европы (и Сѣв. Америки), знало еще эту процедуру, и конституціонная теорія восприняла ее и видѣла въ этой такъ называемой «государственно-правовой» отвѣтственности министровъ существенный элементъ конституціоннаго строя. Нѣкоторыми государствами, напр. Франціею (уже въ хартіи 1814 г., ст. 55) эта процедура была точно заимствована въ англійской своей постановкѣ и сохранилась тамъ до настоящаго времени. Изъ Франціи она была заимствована Испаніею, Португаліею (ст. 41 конституціи 1826 г.), Италіею (ст. 36 конст. 1848 г.). Въ этихъ государствахъ министры могутъ быть преданы суду нижнею палатою и въ такомъ случаѣ судятся верхнею. Въ другихъ государствахъ эта процедура подверглась тому измѣненію, что инстанціею, судящею мини-

---

[1]) См. выше стр. 32—34.

[2]) См. выше, стр. 256.—Обѣ эти процедуры по англійскому праву могли бы примѣняться не только къ министрамъ (къ совѣтникамъ короны), но и къ любому лицу. Но практическое значеніе онѣ имѣли только по отношенію къ министрамъ. По отношенію къ частному лицу эти процедуры слишкомъ тяжелы.

стровъ, преданныхъ суду нижнею палатою, является особый специальный судъ, или избираемый парламентомъ, какъ напр. въ Австріи (законъ 25 іюля 1867 г.), или же на половину назначаемый королемъ, на половину избираемый парламентомъ (Вюртембергъ, конст., ст. 195—205; Саксонія, конст., ст. 142—144). Въ третьей категоріи государствъ въ случаѣ преданія парламентомъ министровъ суду они судятся высшею инстанціею общихъ судебныхъ установленій [1]). Эта система съ точки зрѣнія интересовъ правосудія должна быть признана безусловно предпочтительною. Въ большинствѣ же государствъ континента Европы законы, устанавливающіе спеціальную государственно-правовую отвѣтственность министровъ, были лишь обѣщаны при введеніи конституціи, но до сихъ поръ не изданы [2]).

Въ конституціонной исторіи этотъ видъ отвѣтственности министровъ даже и тамъ, гдѣ онъ существуетъ, не имѣетъ практическаго значенія. Во Франціи былъ одинъ случай привлеченія министровъ къ отвѣтственности въ этомъ порядкѣ (въ 1830 г. министровъ, скрѣпившихъ іюльскіе ордоннансы Карла X), въ германскихъ странахъ и въ Австріи не было ни одного случая осужденія министра (въ нѣкоторыхъ мелкихъ германскихъ государствахъ были дѣлаемы попытки привлеченія къ отвѣтственности, но кончавшіяся неудачею). Лишь въ Норвегіи было нѣсколько случаевъ привлеченія къ отвѣтственности въ 1815, 1821, 1827, 1836, 1845 и 1883 гг., при чемъ въ 1883 г. обвиненіе было возбуждено противъ всего министерства; въ 1883 г. это привело къ отрѣшенію нѣкоторыхъ отъ должности, въ 1836 г. обвиненный былъ приговоренъ къ денежному штрафу, а въ остальныхъ случаяхъ дѣло окончилось оправданіемъ [3]).

Въ общемъ этотъ институтъ именно потому, что онъ не носитъ ни чисто политическаго характера, ни чисто уголовнаго (судебнаго), оказывается институтомъ безжизненнымъ и проявляетъ несомнѣнную тенденцію къ вымиранію [4]), все болѣе и болѣе утрачивая значеніе сравнительно со все расширяющейся чисто парламентскою отвѣтственностью министровъ, на которой мы остановимся ниже.

Въ Россіи никакой спеціально для министровъ установленной формы отвѣтственности, которая соотвѣтствовала бы существующей на западѣ отвѣтственности государственно-правовой, не существуетъ. По условіямъ своего привлеченія къ общей уголовной и къ гражданской отвѣтственности по поводу своихъ должностныхъ дѣйствій министры не отличаются отъ другихъ лицъ, занимающихъ высшія должности, и отъ членовъ Гос. Думы. На условіяхъ этой отвѣтственности мы остановимся впослѣдствіи, разбирая вопросъ объ отвѣтственности должностныхъ лицъ вообще, теперь отмѣтимъ только, что преданіе министра уголовному суду возможно только по усмотрѣнію Государя Императора.

---

[1]) Такой порядокъ установленъ конституціями: бельгійскою (ст. 90 и 134), датскою (ст. 69), норвежскою (ст. 86), румынскою (ст. 101), нидерландскою (ст. 164).

[2]) Таково положеніе вещей въ Испаніи, Пруссіи, Болгаріи и др.

[3]) Aschehoug. Staatsrecht der Königreiche Schweden und Norwegen, стр. 202.

[4]) Ср. проф. А. С. Алексѣевъ. Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства.

## § 5. Участіе парламента въ дѣлахъ управленія.

I. Теорія раздѣленія властей и общая конституціонная теорія въ ихъ первоначальной формѣ разсматривали народное представительство исключительно, какъ органъ законодательства, принципіально отвергая всякое участіе парламента въ административной дѣятельности государства [1]).

Эта теорія, положенная въ основаніе наиболѣе популярныхъ изложеній англійскаго права, въ значительной степени исказила его, но вмѣстѣ съ тѣмъ эта система изложенія англійскаго права (у Блекстона и у Де-Лольма) еще болѣе укрѣпила ту теорію, что парламентъ есть только законодательное учрежденіе. Эта теорія въ свою очередь оказала рѣшающее вліяніе на развитіе положительнаго права континента, да и самой Англіи, въ томъ смыслѣ, что всякое вмѣшательство народнаго представительства въ государственное управленіе трактовалось, нерѣдко самимъ парламентомъ, какъ нѣчто противное самой его природѣ. Эта теорія невѣрно, слишкомъ узко понимала и роль монарха въ государствѣ, усматривая въ немъ главу лишь исполнительной власти. Но престолъ слишкомъ великая соціальная и государственная сила для того, чтобы та или иная неточная теорія могла оказать какое либо чувствительное вліяніе на его значеніе въ государствѣ, и на дѣлѣ, какъ мы видѣли, не смотря на ученіе, что монархъ есть лишь глава исполнительной власти, монархи являлись главою и судебной, и законодательной власти. Для судебъ народнаго представительства разсматриваемая теорія имѣла другое, несравненно большее значеніе. Парламенты явились въ Европѣ установленіемъ новымъ, въ первое время они не имѣли историческихъ корней, не было такихъ дѣлъ, относительно которыхъ въ народѣ существовали твердыя представленія, что они должны вѣдаться парламентомъ, какъ это было относительно короля. Поэтому естественно, что народное представительство получило ту постановку и ту компетенцію, какія ко времени появленія конституціонныхъ учрежденій требовались теоріею. Конституціонная теорія была единственнымъ источникомъ, откуда составители конституцій черпали отдѣльныя постановленія, и эта же теорія была тѣмъ источникомъ, откуда единственная политическая опора народнаго представительства, а именно общественное мнѣніе, черпало свои требованія и политическіе идеалы. Поэтому господствовавшія ученія оказали на ту постановку народнаго представительства, которую оно получило въ дѣйствительности, сильнѣйшее воздѣйствіе, и для того, чтобы потребности жизни могли преодолѣть предвзятыя мнѣнія, потребовалось не мало времени и великое количество усилій.

Все увеличивающееся по своимъ размѣрамъ участіе палатъ въ административной дѣятельности государства проявляется, во первыхъ, въ извѣстныхъ правахъ контроля надъ правительственными органами, во вторыхъ, въ непосредственномъ разрѣшеніи парламентомъ нѣкоторыхъ административныхъ дѣлъ въ порядкѣ,

---

[1]) На ряду съ этимъ отвергалось и непосредственное участіе монарха въ законодательной власти: королю приписывали не право утверждать законы, но лишь право мѣшать изданію парламентомъ законовъ, которые нарушали его права. За парламентомъ признавали лишь право преданія министровъ суду.

отступающемъ отъ порядка законодательнаго, и въ третьихъ, въ извѣстномъ вліяніи на выборъ королемъ министровъ.

II. Наиболѣе мягкою формою контроля палаты надъ дѣятельностью правительства являются такъ называемые «запросы». Сущность ихъ состоитъ въ томъ, что одинъ изъ членовъ палаты ставитъ министру вопросъ по какому либо дѣлу его вѣдомства. Во Франціи запросъ можетъ быть предложенъ только въ томъ случаѣ, если министръ на это согласенъ. Отличительная черта запросовъ состоитъ въ томъ, что говорить по поводу запроса могутъ только тотъ членъ палаты, который его поставилъ, и запрошенный министръ. Другіе члены палаты принять участіе въ запросѣ не могутъ, и никакихъ резолюцій по поводу запроса и послѣдовавшаго отвѣта министра палатою принято быть не можетъ. Таковы правила, принятыя и въ Италіи, тамъ лишь требуется, чтобы запросъ былъ сдѣланъ въ письменной формѣ.

«Интерпелляція» состоитъ въ томъ, что одинъ или нѣсколько членовъ палаты ставятъ министру или министерству вопросъ по поводу какихъ либо его дѣйствій или по поводу общаго направленія политики. Отъ «запроса» интерпелляція отличается тѣмъ, что она является основаніемъ для дебатовъ, въ которыхъ могутъ принять участіе всѣ члены палаты, а также тѣмъ, что она заканчивается резолюціей, принимаемой палатою по поводу объясненій министерства, обыкновенно въ формѣ мотивированнаго «перехода къ порядку дня», или «къ очереднымъ дѣламъ», причемъ въ мотивахъ выражается одобреніе или неодобреніе дѣйствій министерства. Самая процедура внесенія интерпелляціи сводится напр. во Франціи къ тому, что членъ палаты письменно сообщаетъ президенту ея свой вопросъ министерству. Срокъ обсужденія интерпелляціи назначается палатою по предложенію министерства, безъ преній. Въ огражденіе интересовъ меньшинства постановлено, что обсужденіе заявленной интерпелляціи не можетъ быть отсрочено болѣе, чѣмъ на мѣсяцъ. Признается, что министръ можетъ, приводя тѣ или другія основанія, отказаться отвѣчать на поставленную ему интерпелляцію. Но само собою разумѣется, что этотъ отказъ самъ можетъ явиться основаніемъ для того, чтобы палата вотировала министру свое недовѣріе.

Политическое значеніе интерпелляцій состоитъ въ томъ, что въ тѣхъ странахъ, гдѣ министерство остается у власти лишь, пока пользуется довѣріемъ парламента, оппозиція всегда имѣетъ возможность найти какую либо неправильность въ дѣйствіяхъ министровъ и предложить такую формулу перехода къ очереднымъ дѣламъ, которая признаетъ дѣйствія министерства неправильными. Поэтому интерпелляціи очень часто являются поводомъ для паденія министерствъ, иногда казавшихся крѣпкими. Это замѣчаніе относится въ особенности къ Франціи, гдѣ изъ 20 министерствъ, существовавшихъ съ 1875 г. по 1896-ой, 10 пало вслѣдствіе неблагопріятныхъ для нихъ формулъ перехода къ очереднымъ дѣламъ.

Въ Англіи по поводу вопросовъ, предложенныхъ министрамъ, палата можетъ принять мотивированный переходъ къ очереднымъ дѣламъ или вотировать недовѣріе министерству, и въ этомъ отношеніи то, что въ Англіи называется «вопросомъ», по существу своему тождественно съ тѣмъ, что на континентѣ называютъ интерпелляціей. Но въ Англіи избѣгаютъ вызывать

паденіе министерства по какому либо частному и не существенному поводу, и тамъ «вопросы» этихъ нежелательныхъ послѣдствій не имѣютъ. Въ Италіи въ предупрежденіе неожиданныхъ послѣдствій резолюцій, принятыхъ подъ вліяніемъ тѣхъ или иныхъ случайныхъ впечатлѣній, произведенныхъ на палату преніями по поводу интерпелляціи, постановлено, что резолюція относительно объясненій министерства принимается палатою на другой день послѣ интерпелляціи [1]).

Запросы и интерпелляціи являются формою такъ называемой парламентской или политической отвѣтственности министровъ. Интерпелляція и въ тѣхъ странахъ, гдѣ неблагопріятный для министровъ переходъ къ очереднымъ дѣламъ не влечетъ за собою обязанности министерства выйти въ отставку, и даже запросъ, какъ такая форма контроля, которая вообще не заключается никакою резолюціею палатъ, во всякомъ случаѣ создаютъ для министровъ обязанность отдавать отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ и выслушивать распространяемыя всенародно въ стенограммахъ палаты иногда весьма и весьма непріятныя вещи. Запросы и интерпелляціи дѣлаютъ работу министровъ публичною и изгоняютъ изъ нея принципъ канцелярской тайны.

У насъ существуетъ право Гос. Думы и Гос. Совѣта, аналогичное западному праву интерпелляцій. Согласно ст. 33 Учр. Гос. Думы, она «можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненными Пр. Сенату, съ запросами по поводу такихъ послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій дѣйствій, кои представляются незакономѣрными». Самый порядокъ обращенія съ этими запросами опредѣленъ въ ст. 58—60 Учр. Гос. Думы. Въ приведенной статьѣ 33 существенны два ограниченія права запросовъ: 1) Дума можетъ обращаться съ запросами только къ тѣмъ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, которые подчинены Пр. Сенату. Не подчинены Пр. Сенату, во первыхъ, высшія государственныя установленія, а во вторыхъ, канцелярія Гос. Совѣта, канцелярія Совѣта Министровъ, Министерство Императорскаго Двора, Вѣдомство Учрежденій Императрицы Маріи, а также всѣ установленія, составляющія какъ бы секретаріатъ Государя,—Собственная Его Величества Канцелярія съ состоящими при ней установленіями, Канцелярія по принятію прошеній, на Высочайшее Имя приносимыхъ, и др. 2) Запросъ можетъ касаться только такихъ дѣйствій, которыя представляются незакономѣрными. Такимъ образомъ исключаются запросы по поводу дѣйствій нецѣлесообразныхъ.

Запросъ подается предсѣдателю Гос. Думы въ письменной формѣ (ст. 58). Ему дается ходъ только въ томъ случаѣ, если оно подписано не менѣе, какъ тридцатью членами. Ходъ этотъ состоитъ въ томъ, что запросъ вносится на обсужденіе Думы. Если запросъ принятъ большинствомъ Думы, то онъ сообщается подлежащему министру или главноуправляющему отдѣльною

---

[1]) Любопытны ограниченія права интерпелляціи въ Бельгіи. Послѣ того, какъ въ концѣ XIX в. интерпелляціи начали занимать слишкомъ много времени у палатъ, въ 1901 г. было постановлено, что интерпелляціямъ посвящаются только вторники, при чемъ ставящій интерпелляцію не можетъ говорить больше получасу, а послѣ объясненій министра могутъ говорить только четверо изъ членовъ палаты, и при томъ не болѣе 15 минутъ каждый.

частью (Учр. Гос. Думы, ст. 59). Наказъ Думы нѣсколько развилъ это постановленіе. Наказъ дѣлитъ запросы на двѣ категоріи: тѣ запросы, по которымъ была заявлена неотложность, и тѣ, по которымъ ея заявлено не было. О поступившихъ къ нему запросахъ, по которымъ неотложности не заявлено, предсѣдатель докладываетъ Думѣ для свѣдѣнія и немедленно передаетъ ихъ въ комиссію по запросамъ. Запросы, по которымъ заявлена неотложность, докладываются предсѣдателемъ Думѣ, которая можетъ признать неотложность и немедленно приступить къ обсужденію запроса по существу, или же можетъ, отвергнувъ неотложность, постановить о передачѣ запроса въ комиссію по запросамъ. Это постановленіе о направленіи запроса принимается Думою по выслушаніи одной рѣчи за неотложность и одной рѣчи противъ. Обязанность комиссіи состоитъ въ разсмотрѣніи запроса и представленныхъ къ нему матерьяловъ и въ изготовленіи Думѣ доклада по существу запроса (Наказъ, ст. 76—77). Самые запросы и приложенные къ нимъ объяснительные матерьялы печатаются и раздаются членамъ Думы.

Министръ, получивъ запросъ, принятый Думою, не далѣе одного мѣсяца со дня полученія запроса либо сообщаетъ Думѣ надлежащія свѣдѣнія и разъясненія, либо извѣщаетъ Думу о причинахъ, по коимъ онъ лишенъ возможности сообщить Думѣ надлежащія свѣдѣнія и разъясненія (ст. 59 Учр. Гос. Думы). Если Дума большинствомъ двухъ третей голосовъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра, то дѣло представляется на Высочайшее благоусмотрѣніе предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта (ст. 60). Послѣднее правило трудно объяснимо: почему постановленіе Думы представляется Государю не предсѣдателемъ Думы, а предсѣдателемъ Госуд. Совѣта. Это было бы понятно, еслибы предсѣдатель Думы вообще не имѣлъ всеподданнѣйшаго доклада, между тѣмъ, по ст. 10 Учр. Гос. Думы, онъ «всеподданнѣйше повергаетъ на Высочайшее благоусмотрѣніе о занятіяхъ Думы». Основной вопросъ, къ какимъ послѣдствіямъ ведетъ принятіе Думою постановленія, признающаго дѣйствія министра или подчиненныхъ ему должностныхъ лицъ незакономѣрными, оставляется закономъ безъ отвѣта, или, точнѣе, въ каждомъ данномъ дѣлѣ предоставляется усмотрѣнію Государя. Этотъ порядокъ приводитъ къ тому, что хотя начало законности управленія у насъ и провозглашено въ законѣ, но осуществленіе этого начала, какъ въ личныхъ дѣйствіяхъ Государя, такъ и въ дѣйствіяхъ должностныхъ лицъ вообще поставлено въ зависимость отъ воли Государя.

III. Формою административной дѣятельности парламентовъ являются такъ наз. въ Англіи «частные билли» или во Франціи «законы мѣстнаго значенія». Въ Англіи и въ Америкѣ подъ эту категорію подводится громадное количество чисто административныхъ дѣлъ, состоящихъ въ разрѣшеніи тѣхъ задачъ управленія, которыя на континентѣ вѣдаются органами администраціи: устройство городами различныхъ сооруженій, боенъ, водопроводовъ и т. п., разрѣшеніе разныхъ компаній для устройства желѣзнодорожныхъ и другихъ предпріятій, утвержденіе разныхъ обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ мѣстными властями, надзоръ за цѣлесообразностью и законностью дѣйствій органовъ мѣстнаго управленія и т. д. Для этихъ дѣлъ установленъ

особый порядокъ дѣлопроизводства, переносящій главную массу работы съ общаго присутствія палатъ на ихъ комиссіи, при чемъ въ комиссіяхъ принимаются особыя мѣры къ тому, чтобы даваемое парламентомъ разрѣшеніе не затрагивало интересовъ третьихъ лицъ: петиціи, въ которыхъ ходатайствуютъ объ изданіи частнаго билля, публикуются во всеобщее свѣдѣніе, и лица, которыя полагаютъ, что удовлетвореніемъ этой петиціи будутъ нарушены ихъ права или интересы, могутъ представлять комиссіямъ парламента свои возраженія. Во Франціи точно такъ же значительное количество дѣлъ административныхъ представляется на разрѣшеніе парламента, при чемъ опять таки дѣла эти разсматриваются въ особомъ упрощенномъ порядкѣ [1]).

Особою формою контроля, осуществляемаго палатами надъ администраціею, и вмѣстѣ съ тѣмъ средствомъ выясненія фактическаго положенія того или другого вопроса являются такъ называемыя парламентскія анкеты. Существо ихъ сводится къ тому, что парламентъ обыкновенно своею резолюціею возлагаетъ на опредѣленныхъ членовъ своихъ произвести обслѣдованіе того или иного вопроса. Нѣкоторыя изъ такихъ анкетъ приводили къ изданію новыхъ законовъ или къ измѣненію административной политики по данному вопросу. Такъ напр. въ Англіи санитарное законодательство, законодательство по вопросу объ общественной благотворительности, о жилищахъ для рабочихъ и др. обязаны своей современной постановкою и своимъ развитіемъ именно парламентскимъ анкетамъ. Точно такъ же онѣ имѣли существенное значеніе и въ Бельгіи [2]).

Въ нѣкоторыхъ парламентахъ устанавливается извѣстное воздѣйствіе парламентскихъ комиссій на министерства. Это воздѣйствіе бываетъ иногда весьма активнымъ, и даже въ тѣхъ государствахъ, гдѣ признается, что министерства ни въ какихъ отношеніяхъ къ парламенту не состоятъ и зависятъ только отъ главы государства. Самымъ характернымъ примѣромъ подобнаго порядка вещей являются Соединенные Шт. Сѣв. Америки, гдѣ послѣдовательнѣйшимъ образомъ проведена раздѣльность властей законодательной и исполнительной, и гдѣ министры даже не появляются въ парламентѣ; но каждый министръ бываетъ заинтересованъ въ судьбѣ того или иного законопроекта, а судьба ихъ въ значительной мѣрѣ зависитъ отъ комиссій; всегда бываетъ заинтересованъ въ открытіи тѣхъ или иныхъ кредитовъ, на что комиссіи опять таки могутъ оказывать существеннѣйшее вліяніе; поэтому хотя чиновники отдѣльныхъ вѣдомствъ комиссіямъ отнюдь не подчинены, но всегда готовы прислушиваться къ мнѣніямъ комиссій. На этой основѣ въ Америкѣ мало по малу между постоянными парламентскими комиссіями, вѣдающими дѣла какого либо вѣдомства, и этимъ вѣдомствомъ выработались такого рода отношенія, что ни одна существенная мѣра не предприни-

---

[1]) Hatschek. Engl. Staatsrecht, томъ I, стр. 503—530, 542—580, томъ II, стр. 141.—Редлихъ. Англійское мѣстное управленіе, томъ II, стр. 281 и сл.—Esmein, Dr. Const. стр. 857—888.—Bryce, La république Américaine. Фр. пер. 1900 г., томъ I, стр. 225—240, 311—327.—Goodnow. Le droit administratif des Etats-Unis стр. 10, 30.

[2]) Bonnefon. Le régime parlementaire sous la Restauration. 1905, стр. 42—46, 165.—А. А. Жилинъ. Отвѣтственность министровъ стр. 211, 275—277, 336—338, 354.—Goodnow. Droit administratif des Etats-Unis, стр. 298.

мается помимо этой комиссіи, а многое дѣлается и прямо по ея иниціативѣ.

Въ еще большей степени оказываютъ свое воздѣйствіе на администрацію парламентскія комиссіи въ Англіи (въ особенности комиссіи финансовыя).

Англійскій парламентъ выработалъ въ настоящее время рядъ новыхъ формъ непосредственнаго участія въ административной дѣятельности, главнымъ образомъ, въ дѣлѣ изданія центральными административными органами общихъ административныхъ распоряженій, какъ обращающихся къ населенію и соотвѣтствующихъ тому, что въ русскомъ законодательствѣ называется «обязательными постановленіями», такъ и обращающихся къ должностнымъ лицамъ (такъ наз. циркуляры). Нѣкоторыя изъ этихъ распоряженій должны быть представлены палатѣ общинъ, должны быть «положены на ея столъ», напр. постановленія, которыми устанавливаются учебные планы въ школахъ, правила о воинской дисциплинѣ и др., при чемъ относительно нѣкоторыхъ изъ этихъ постановленій установленъ опредѣленный срокъ, втеченіе котораго по ихъ изданіи они должны быть представлены палатѣ. Другія постановленія министровъ должны быть представлены палатѣ до вступленія въ силу и, только «пролежавъ на столѣ палаты» извѣстный срокъ и не вызвавъ съ ея стороны возраженій, могутъ вступить въ дѣйствіе. Наконецъ существуютъ административныя распоряженія, которыя могутъ вступить въ силу только при томъ условіи, что они одобрены резолюціей палаты.

IV. Наиболѣе существеннымъ видомъ воздѣйствія народнаго представительства на управленіе является такъ называемый «парламентаризмъ», т. е. зависимость состава министерства отъ довѣрія, оказываемаго ему народнымъ представительствомъ [1]).

Съ точки зрѣнія отношеній, существующихъ между правительствомъ и парламентомъ, современныя монархіи (и республики) дѣлятся на два основные типа, допускающіе впрочемъ много переходныхъ ступеней: монархіи конституціонныя, или дуалистическія, и монархіи парламентарныя. Дуалистическая система является отраженіемъ теоріи раздѣленія властей въ ея первоначальномъ видѣ: королю и его министрамъ приписывается власть исполнительная въ полномъ объемѣ, законодательная власть предоставляется народному представительству. При послѣдовательномъ проведеніи этой системы королю (или президенту) отказывается и въ правѣ санкціи законовъ, и въ законодательной иниціативѣ, министры устраняются отъ законодательныхъ работъ парламента: они не только не имѣютъ права иниціативы законовъ, но не участвуютъ и въ обсужденіи ихъ. Такой порядокъ вещей устанавливался французскими конституціями 1791 г. и III г. республики. Въ настоящее время эта система сохранилась въ Соед. Штатахъ Сѣв. Америки. Въ Европѣ она подверглась существеннымъ смягченіямъ, и въ настоящее время, когда говорятъ о государствахъ дуалистическихъ, или конституціон-

---

[1]) Ф. Моро. Въ защиту парламентаризма.—К. Н. Соколовъ. Этюды о парламентаризмѣ. Вѣстникъ Права, 1906, III и IV.—Esmein. Dr. Const. стр. 680—709.—Duprіez. Les ministres dans les principaux pays d' Europe et d' Amérique, томъ I—II.—Лоуэлль. Правительство и политическія партіи въ государствахъ западной Европы. Русск. пер. 1905 г.—Barthélémy. L'introduction du régime parlementaire en France.—Bonnefon. Le régime parlementaire sous la restauration.—Лоу. Государственный строй Англіи.

ныхъ [1]), то имѣютъ въ виду такого рода форму управленія, когда министры имѣютъ право законодательной иниціативы, участвуютъ въ палатахъ при обсужденіи законопроектовъ, при чемъ министерство можетъ оставаться у власти, хотя бы и не пользовалось поддержкою большинства палатъ, и гдѣ допускается назначеніе министровъ, не принадлежащихъ къ составу палатъ. Типичнымъ примѣромъ подобнаго государства является въ настоящее время Пруссія. Въ ней въ 1863 г. Бисмаркъ въ отвѣтъ на заявленіе ландтага, что министерство не пользуется довѣріемъ палаты, говорилъ: «мы министры Его Величества короля, а не ваши». Въ то же время король въ отвѣтъ на адресъ палаты представителей, указывавшей на то, что министры утратили довѣріе страны, и просившей объ ихъ увольненіи, писалъ: «министры пользуются моимъ довѣріемъ. Я выражаю имъ благодарность за то, что они противодѣйствовали неконституціоннымъ стремленіямъ палаты расширить свою власть». И въ Пруссіи вполнѣ возможно оставленіе въ должности министровъ, имѣющихъ противъ себя большинство ландтага [2]).

Въ государствахъ парламентарныхъ признается, что министры должны принадлежать къ составу палатъ, и что они должны пользоваться ихъ довѣріемъ. Такъ какъ при этомъ очевидно имѣетъ значеніе довѣріе именно большинства палаты, то отсюда дальнѣйшій признакъ парламентарной системы, а именно, что министерство должно по своему составу принадлежать къ той партіи, которая располагаетъ большинствомъ въ парламентѣ, другими словами, что министерство должно имѣть однородный (въ партійномъ отношеніи) составъ. Тотъ принципъ, что министерство, чтобы оставаться у власти, должно обладать довѣріемъ палатъ, приводитъ къ тому, что коль скоро министерство это довѣріе утратило, оно обязано выйти въ отставку. Эту обязанность выходить въ отставку по требованію парламента обыкновенно отождествляютъ съ парламентскою или политическою отвѣтственностью министровъ. Это нѣсколько односторонне, такъ какъ, какъ мы уже видѣли, и обязанность министровъ отвѣчать на запросы и интерпелляціи и выслушивать при этомъ замѣчанія палаты по существу своему есть тоже видъ именно политической отвѣтственности министерства. Но само собою разумѣется, что эта отвѣтственность достигаетъ своей наиболѣе полной формы именно въ видѣ того начала, что министры могутъ сохранять свои должности только, пока пользуются поддержкою парламента.

Тѣ формы, въ которыхъ парламентъ можетъ выразить свое недовѣріе министерству, весьма разнообразны: нерѣдко недовѣріе вотировалось въ видѣ отвѣтнаго адреса на тронную рѣчь, гдѣ

---

[1]) Этотъ терминъ, вошедшій впрочемъ въ употребленіе и въ этомъ смыслѣ, представляетъ то существенное неудобство, что онъ употребляется одинаково и для обозначенія всѣхъ вообще государствъ съ представительной формою правленія, и для обозначенія одного вида ихъ, а именно тѣхъ, гдѣ не существуетъ зависимости министерства отъ парламентскаго большинства.

[2]) Bornhak, Allgemeine Statslehre изд. II (1909 г.), стр. 47, говоритъ, что и тамъ, гдѣ нѣтъ парламентаризма, ни одинъ министръ не можетъ держаться, если народное представительство противъ него,—и тутъ же дѣлаетъ выноску: „въ I изданіи было высказано прямо противоположное положеніе. Измѣняются времена, измѣняются и воззрѣнія".—Замѣчаніе со стороны такого реакціонера, какъ Борнгакъ, весьма характерное.

были изложены виды и планы правительства. Очень часто недовѣріе вотируется въ видѣ мотивированнаго перехода къ очереднымъ дѣламъ, принимаемаго въ заключеніе преній по поводу интерпелляціи. Далѣе, признается, что министерство обязано подать въ отставку во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда внесенный имъ законопроектъ (или даже предложенная поправка) не встрѣчаетъ поддержки большинства. Впрочемъ министерство заранѣе можетъ заявить, что изъ такого то проекта или изъ такой то поправки оно не дѣлаетъ министерскаго вопроса, не придавая имъ значенія. Извѣстнымъ выраженіемъ недовѣрія палаты, тоже иногда влекущимъ за собою уходъ министерства, является выборъ предсѣдателя палаты, враждебнаго данному министерству. Наконецъ изъ другихъ поводовъ отставки министерства можно указать на новые парламентскіе выборы, которые даютъ большинство оппозиціи. Въ Англіи въ такихъ случаяхъ министерство выходитъ въ отставку, не дожидаясь того, чтобы новоизбранная палата собралась и вотировала ему недовѣріе. Словомъ, во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда выясняется, что министерство перестало соотвѣтствовать желаніямъ и настроеніямъ парламента, что онъ министерства не поддерживаетъ или не будетъ поддерживать, существующее министерство должно уступить мѣсто новому, соотвѣтствующему измѣнившемуся парламентскому большинству. Вмѣсто того, чтобы уволить министерство, король можетъ попытаться устранить конфликтъ, распустивъ парламентъ въ расчетѣ, что новые выборы дадутъ большинство, которое поддержитъ данное министерство (см. выше, стр. 365—366). Но если новые выборы даютъ прежнее большинство, то въ странахъ съ парламентарною формою правленія признается, что министерство обязано выйти въ отставку.

По поводу того принципа, что министерство должно пользоваться поддержкою парламента и обязано выйти въ отставку, какъ только большинство оказывается противъ него, возникаетъ слѣдующій вопросъ, связанный съ двупалатною системою [1]): какъ быть, если большинство одной палаты противъ даннаго министерства, а большинство другой—за него. Этотъ вопросъ разрѣшается сравнительною политическою силою обѣихъ палатъ. Въ Англіи въ XVIII в. и въ началѣ XIX палата лордовъ являлась большею политическою силою, чѣмъ палата общинъ, и существованіе министерствъ зависѣло отъ лордовъ. Но къ серединѣ XIX в. положеніе вещей измѣнилось, и уже съ 50-хъ годовъ отношеніе палаты лордовъ къ министерству для него безразлично. Въ другихъ государствахъ точно такъ же верхняя палата именно въ виду своей меньшей политической силы не имѣетъ значенія для министерствъ. Въ видѣ исключенія можно указать на то, что бывали случаи, когда во Франціи министерства выходили въ отставку послѣ того, какъ сенатъ вотировалъ имъ недовѣріе, но при этомъ министерство всегда чувствовало себя слабымъ и въ палатѣ депутатовъ и не расчитывало на ея поддержку.

Эта зависимость министерства отъ парламентскаго большинства есть та форма, въ которой наиболѣе совершеннымъ образомъ

---

[1]) Во всѣхъ парламентарныхъ государствахъ, кромѣ Греціи, существуетъ двупалатная система.

выражается солидарность дѣятельности правительства съ желаніями и стремленіями народныхъ представителей. Вмѣстѣ съ тѣмъ несомнѣнно, что это та форма управленія, при которой степень вліянія монарха на всю администрацію въ значительной степени умаляется. Нѣкоторые писатели (напр. Бэджготъ) находятъ даже, что при этой системѣ министры прямо избираются парламентомъ, и что королю остается только номинальное право ихъ утвержденія въ должности. Это, конечно, преувеличеніе, быть можетъ, имѣющее нѣкоторое основаніе для Англіи, но несомнѣнно неправильное по отношенію къ другимъ парламентарнымъ странамъ. Въ Англіи каждая изъ двухъ національныхъ партій имѣетъ своего признаннаго лидера. Въ случаѣ, если данная партія располагаетъ въ парламентѣ большинствомъ, первымъ министромъ долженъ быть назначенъ ея лидеръ, ибо другой человѣкъ поддержкою парламентскаго большинства пользоваться не будетъ. Тутъ король такимъ образомъ является связаннымъ опредѣленною личностью. Что же касается остальныхъ министровъ, кромѣ премьера, то въ выборѣ ихъ король, конечно, считается съ мнѣніемъ премьера, но и премьеру приходится считаться съ симпатіями короля. Въ другихъ государствахъ, гдѣ тоже существуютъ двѣ партіи, напр. въ Бельгіи, но не существуетъ признанныхъ лидеровъ ихъ, король гораздо болѣе свободенъ въ выборѣ лицъ, которымъ поручаетъ министерскіе портфели. Наконецъ въ тѣхъ государствахъ, гдѣ имѣется нѣсколько партій, и гдѣ поэтому большинство всегда носитъ коалиціонный характеръ, вліянію короля открывается широкое поле: онъ можетъ составить министерство изъ представителей тѣхъ парламентскихъ фракцій, которымъ въ данный моментъ симпатизируетъ.

Парламентаризмъ нигдѣ не былъ введенъ прямымъ постановленіемъ закона. Всюду при введеніи представительной формы правленія первоначально предполагалось, что король сохранитъ полную свободу въ выборѣ министровъ. На дѣлѣ возникали на той или иной почвѣ конфликты между парламентомъ и министерствомъ, и бывали отдѣльные случаи, когда въ виду такого конфликта министерство, сознавая политическую силу парламента и чувствуя, что поддержки короля недостаточно, чтобы продолжать править страною при противодѣйствіи парламента всѣмъ актамъ правительства, предпочитало выйти въ отставку. Такіе случаи разрѣшенія конфликтовъ, повторяясь, приводили къ сознанію правовой обязанности министерства выйти въ отставку, когда парламентъ выражалъ, что данному министерству онъ отказываетъ въ своей поддержкѣ. Мало по малу вырабатывалось убѣжденіе въ томъ, что министерство обязано подать въ отставку всякій разъ, когда останется въ меньшинствѣ, получитъ вотумъ недовѣрія или вообще всякій разъ, когда окажется, что большинство не на его сторонѣ. Возникнувъ на почвѣ фактической невозможности длительнаго конфликта между народнымъ представительствомъ и министерствомъ, на той почвѣ, что государственное управленіе можетъ идти правильнымъ ходомъ только при условіи добраго мира этихъ двухъ факторовъ, выходъ министерства въ отставку обратился въ извѣстную юридическую обязанность, современнымъ правосознаніемъ, выработавшимся прецедентами конституціонной исторіи всей Европы, связываемую

съ опредѣленными чисто формальными условіями: съ тѣмъ, что министерство осталось въ меньшинствѣ по какому либо вопросу [1]).

По общему правилу парламентарная форма правленія установилась въ тѣхъ государствахъ, гдѣ народное представительство оказалось крупною политическою силою, и гдѣ монархія была сравнительно слаба. Она возникла въ Англіи, при короляхъ ганноверской династіи, слабыхъ, приглашенныхъ на престолъ парламентомъ. Она правильно функціонируетъ въ Бельгіи, гдѣ опять таки королевская власть слаба; со временъ реставраціи Бурбоновъ (съ 1814 г.) признается во Франціи, опять таки на тѣхъ же основаніяхъ. Съ тѣхъ поръ, какъ «Божіею милостью король Сардинскій» обратился въ «Божіею милостью и народною волею короля Италіи» (1870 г.), въ Италіи точно такъ же установилась парламентарная форма правленія. Нѣкоторыя страны, гдѣ существуетъ дуалистическая система, напр. Пруссія, приводятся, какъ примѣры государствъ съ сильнѣйшею монархическою властью. Несомнѣнно, что при слабости народнаго представительства парламентаризмъ возникнуть не можетъ. Но силы парламента еще недостаточно для того, чтобы дуалистическая форма правленія замѣнилась парламентарною. Для этого нужна наличность нѣкоторыхъ дальнѣйшихъ условій.

Можно указать государства, гдѣ народное представительство въ системѣ государственныхъ установленій занимаетъ безспорно преобладающее мѣсто, напр. Швейцарію, и гдѣ парламентаризма не существуетъ: министры, проекты которыхъ отвергнуты парламентомъ, остаются въ своихъ должностяхъ, и никому не приходитъ въ голову усматривать въ этомъ какое либо нарушеніе ими своего конституціоннаго долга. По тѣмъ или другимъ условіямъ сознаніе юридической обязанности министровъ, оставшихся въ меньшинствѣ, подать въ отставку въ правосознаніе швейцарцевъ не вошло [2]).

Для парламентаризма помимо проникновенія въ народъ извѣстныхъ правовыхъ идей существенны также нѣкоторыя условія фактическаго характера. Прежде всего необходимо, чтобы то большинство, которое свергаетъ данное министерство, само было способно образовать и поддерживать другое. Само собою разумѣется, что если противъ даннаго министерства образовалось случайное большинство, составленное изъ вообще враждующихъ между собою партій, то это большинство, сегодня по случайному поводу образовавшись, завтра уже не существуетъ и неспособно поддержать никакое министерство. Поэтому парламентарная форма правленія возможна только при условіи дисциплины партій, которыя не свергаютъ министерство, если сами не въ состояніи его замѣнить. Для возможности парламентаризма удобнѣе всего существованіе въ государствѣ всего двухъ партій: при такомъ условіи (которое было на лицо въ Англіи до послѣд-

---

[1]) По вопросу, является ли парламентаризмъ юридическою нормою или только политическимъ принципомъ, см. литературныя указанія Жилина. Отвѣтственность министровъ, стр. 71—73.

[2]) Парламентаризмъ установился въ Англіи и ея колоніяхъ, во Франціи, Бельгіи, Нидерландахъ, Италіи, Испаніи, Австріи, Венгріи, Греціи, Румыніи, Швеціи, Норвегіи, Даніи.

няго времени) большинство естественно принадлежитъ или одной партіи, или другой, и та, которая въ большинствѣ, и образуетъ министерство. Но возможно, хотя и представляетъ несомнѣнныя трудности, существованіе парламентаризма и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ палаты разбиты на много мелкихъ фракцій. Отъ нихъ дѣйствительно требуется громадная дисциплина и выдержка для того, чтобы смѣна министерствъ могла происходить регулярно, и чтобы образующіяся министерства могли держаться у власти сколько нибудь продолжительное время, что необходимо для продуктивной дѣятельности правительства. Дальнѣйшимъ фактическимъ условіемъ, необходимымъ для парламентаризма, является то, чтобы большинство, образующееся противъ даннаго министерства, само не было противоконституціоннымъ: монархическимъ въ республикѣ или республиканскимъ въ монархіи. Министерство не можетъ быть принципіальнымъ врагомъ существующей формы правленія, а она должна быть устойчивою и не можетъ мѣняться въ зависимости отъ того или иного, быть можетъ, случайнаго большинства въ парламентѣ.

Такимъ образомъ практически парламентаризмъ осуществимъ не всюду. Но тамъ, гдѣ онъ осуществимъ, онъ, устанавливая солидарность между министерствомъ и народнымъ представительствомъ, является лучшимъ средствомъ обезпечить соотвѣтствіе общаго хода государственнаго управленія требованіямъ общественнаго мнѣнія страны.



